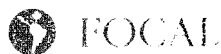
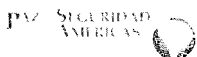


Francisco Rojas Aravena, Editor

FLACSO - Biblioteca

MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA: VERIFICACION



Rojas Aravena, Francisco (Editor)

Medidas de confianza mutua: verificación.

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

272 p.

ISBN 956-205-094-7

1. MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA
2. PAZ
3. SEGURIDAD REGIONAL
4. GASTO MILITAR
5. AMERICA LATINA
6. CHILE
7. BRASIL
8. ARGENTINA
9. PERU

355/R741me

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.488. Prohibida su reproducción.

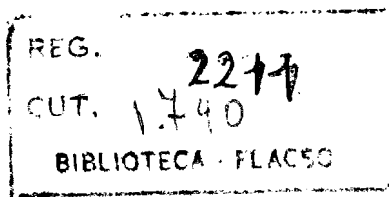
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, FOCAL Canadá y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: LOM

Maturana 13

Santiago



INDICE

Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i>	5
Sección I Perspectivas hemisféricas	17
Redefinición de la Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental: La función del multilateralismo <i>Joseph S. Tulchin</i>	19
Verificación y el fomento de la confianza mutua: dos procesos útiles en la búsqueda de la paz y la seguridad internacional <i>Hal Klepak y Ronald Cleminson</i>	35
Medidas de fomento de la confianza y verificación: una visión militar <i>CrI. Curtis Morris, Jr.</i>	69
La publicación del gasto militar: un factor generador de transparencia y confianza mutua <i>Thomas Scheetz</i>	95
Sección II Estudio de casos	115
El papel de la verificación en los acuerdos de paz, democracia y desarrollo sostenible en Centroamérica <i>Luis Guillermo Solís</i>	117
El Caribe, medidas de confianza mutua y la verificación <i>José Menéndez</i>	143
Las medidas de confianza mutua en el marco del Grupo de los Tres <i>Francisco Thoumi y Alexandra Guáqueta</i>	153

Perú y los procesos de verificación <i>Enrique Obando</i>	165
Argentina y los procesos de verificación de las medidas de fomento de la confianza <i>Rut Diamint</i>	193
Perspectivas brasileñas acerca del enlace entre las medidas de fomento de la confianza y los procesos de verificación <i>Manoel Augusto Teixeira</i>	231
Medidas de confianza y procesos de verificación El caso chileno en el contexto del Cono Sur <i>Claudio Fuentes</i>	249
Los autores	271

SECCION I

**PERSPECTIVAS
HEMISFERICAS**

Redefinición de la Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental: La función del multilateralismo

Joseph S. Tulchin

Al finalizar la Guerra Fría, se inició un intenso debate en Estados Unidos con objeto de definir el concepto de seguridad de la nación: académicos, analistas y formuladores de política buscaban a tientas un sentido claro que indicara a la nación cómo debería entender el nuevo orden de cosas en el sistema internacional. Tal entendimiento era necesario como punto de partida para una discusión razonable de cómo definir la seguridad de la nación y asignarle un papel apropiado en el mundo posterior a la Guerra Fría. Y esa discusión, a su vez, era necesaria antes de poder tomar decisiones informadas acerca de la misión de las fuerzas armadas de la nación, su tamaño y recursos que deberían serles asignados así como de la ejecución de su misión. En el contexto actual, más que en cualquier otro momento, el debate público es indispensable para un enfoque responsable de las cuestiones relativas a la seguridad nacional. Esto es sin duda alguna tan cierto para las naciones de América Latina como para Estados Unidos. Si bien la región ha estado relativamente exenta de conflictos internacionales desde el fin de la Guerra Fría, diversos conflictos internacionales potenciales han asumido mayor preponderancia que en cualquier otro tiempo desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, es igual de

importante en América Latina aclarar la función de las fuerzas armadas y ampliar el consenso con respecto a las relaciones civiles-militares. Y, aunque es un nuevo fenómeno para la América Latina, es importante también considerar la función potencial de las fuerzas armadas latinoamericanas fuera de sus fronteras para participar en operaciones de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, alguna otra organización internacional o de unirse a Estados Unidos u otras naciones latinoamericanas para llevar a cabo algún objetivo cooperativamente definido. En términos hemisféricos, las cuestiones críticas propias de la redefinición de la seguridad nacional son las relaciones entre Estados Unidos y el resto del hemisferio y la utilidad potencial de los esfuerzos multilaterales para realizar los objetivos de seguridad nacional de las naciones en el hemisferio. A juzgar por los titulares de cualquier diario, hay lugares de efervescencia política en todo el mundo, la mayor parte de los cuales se convierten en violentos conflictos entre pueblos y estados y cualquiera de ellos amenaza con trascender las fronteras internacionales, afectando a países que todavía no son parte del conflicto. Las cuestiones primordiales para la comunidad internacional son: ¿Cómo se resolverán estos conflictos? ¿Cómo se restablecerá y mantendrá la paz? ¿Cuáles son las responsabilidades de cada nación en relación a estos sangrientos episodios? ¿Qué mecanismos o instituciones deberían emplearse para el restablecimiento del orden? ¿Cuál es la función de la comunidad internacional -estados y gobiernos individuales, organizaciones no gubernamentales interesadas en los derechos humanos del pueblo afectado o iglesias y organizaciones internacionales, cuyos miembros están en peligro- para proteger los derechos o el bienestar de los individuos atrapados en el conflicto en su intento de poner fin al mismo por medios pacíficos o por la fuerza? ¿Hay grados o niveles de responsabilidad determinados por proximidad, riqueza nacional o alguna medida de potencia nacional? ¿Tiene la comunidad internacional o cualquier segmento de la misma el derecho a aplicar normas de conducta seguidas por un estado soberano o por un grupo étnico? En ausencia de conflicto violento, ¿cuáles son las Medidas para el Fomento de la Confianza más eficaces para reducir la tensión entre estados?

Estas cuestiones no son nuevas para los estudiosos de

los asuntos internacionales ni para los líderes nacionales. En cierto sentido, el marco para el examen de políticas de seguridad nacional y la función apropiada para la nación no son fundamentalmente diferentes de otros exámenes o discusiones similares posteriores a la Primera y Segunda Guerras Mundiales. En Estados Unidos, por lo menos, después de dichas guerras, existían deseos conflictivos que, por un lado, pugnaban para que la nación asumiera una función de liderazgo en el esfuerzo por conseguir una cierta forma de orden mundial que asegure la paz y, por el otro, pedían a la nación que se retirase de costosos y desesperantes compromisos internacionales. Ciertamente, ambos deseos se han manifestado en el debate, sostenido en el país, de cómo tratar con el mundo post Guerra Fría.

Durante algún tiempo en 1989, se discutió seriamente una opción de aislacionismo en Estados Unidos. La importancia de los problemas internos, la afirmación reiterada de la declinación estadounidense y una convicción de que, con el fin de la Guerra Fría, ya no había nada más que amenazara a Estados Unidos y que debería "regresar a su casa". Después de un breve resurgimiento en la atención popular durante la campaña presidencial de 1992, el impulso aislacionista parece haber perdido su energía y favor popular. La opinión de la mayoría es que Estados Unidos está en un mundo del cual no puede abstraerse en ningún sentido significativo. Actualmente, los argumentos predominantes en favor de una postura internacional activista son una combinación de realismo - Estados Unidos es el poder dominante en el mundo y debe dirigir, un orgullo en el liderazgo americano, un resurgimiento del deseo wilsoniano de reformar el sistema internacional y una forma de prudencia que sostiene que a falta de alguna forma de mecanismo internacional para forjar y mantener la paz, no será posible contener los conflictos locales que contaminarán a los estados vecinos --la teoría del dominó-- afectando a todos los conflictos en el sistema internacional. Parte de la oposición a la participación de Estados Unidos en disputas extranjeras tiene su origen en algunos que se llaman a sí mismos realistas y que profesan no ver los intereses de Estados Unidos amenazados en un conflicto particular.

Lo que distingue la discusión actual de las que siguieron a las dos Guerras Mundiales es la omnipresencia de lo que sucede en las áreas en conflicto en las noticias difundidas por

los medios de información. En Estados Unidos, así como en los países europeos, la prensa electrónica presenta inmediatamente las confrontaciones sangrientas a una audiencia masiva. Durante la guerra en el Golfo Pérsico, el pueblo estadounidense quedó fuertemente impresionado por los reportajes que facilitaba desde Bagdad un periodista de CNN. Por vez primera, los pueblos de todo el mundo recibieron la cobertura en directo de ambos bandos en una guerra. Si el liderazgo de la Coalición tuvo algún éxito en controlar el acceso de la prensa a las tropas y a la información sobre la marcha de la guerra para los aliados, fue evidentemente impotente para controlar el reportaje de CNN procedente de Bagdad.

Un año más tarde, mucho fue lo que se habló al permitir a la prensa que cubriera el desembarco de las tropas de Estados Unidos en Somalía y fue poco lo que faltó para que una operación militar se convirtiera en un espectáculo circense. La cobertura de la operación de la ONU en Somalía por parte de la prensa continuó siendo intensa. Los representantes de la prensa fueron partícipes -algunas veces voluntarios y otras no- del intento de someter a los jefecillos militares. Las fotografías y las imágenes que mostraban a somalíes arrastrando el cuerpo sin vida de un soldado por las calles de Mogadishu exasperaron a la opinión pública de Estados Unidos y contribuyeron tanto como cualquier otro argumento o documento a que la administración Clinton modificara el calendario de su partida de la región.

Si bien es evidente que la intensa y envolvente cobertura por la prensa produce un efecto amortiguador sobre las emociones de algunas personas, haciéndolas insensibles o incapacitándolas para asimilar el sufrimiento de otros, fortaleciendo con ello las fuerzas que se oponen a la intervención de Estados Unidos en el extranjero, no hay duda alguna que el efecto de una cobertura constante de incluso el conflicto más distante, produce el efecto de hacer que la opinión pública participe más en el proceso de formular la política extranjera que en cualquier otro momento pasado. Y esto produce el efecto de reducir la autonomía del ejecutivo en materia de formulación de política extranjera obligando al Presidente a dedicar su atención a cuestiones específicas y a acelerar el calendario para la toma de decisiones y para la acción¹. Aun cuando el presidente Clinton podría preferir dedicar su tiempo y energía al tema de la salud nacional y a otras cuestiones

internas, no puede permitirse ignorar los conflictos extranjeros cuando tales episodios se han convertido en parte del bombardeo sistemático que la prensa presenta ante el pueblo estadounidense. Si bien se reconoce generalmente que la cobertura por de la intervención en Somalia por parte de la prensa probablemente contribuyó a reducir la participación americana en ese país, la constante cobertura de las muertes en Bosnia ha jugado sin duda un importante papel en empujar a la administración a la acción, cuando en realidad hubiera preferido evitar tal compromiso.

Igualmente, el modo en que la situación de Haití se convirtió en noticia de interés en Estados Unidos influyó en la manera en que la administración Clinton trató el episodio. Y lo que es altamente significativo, el pueblo estadounidense y especialmente el pueblo del estado de la Florida, está preocupado con la cuestión de la emigración procedente de Haití hacia Estados Unidos. Es como si la administración hubiera decidido hacer lo que sea necesario para reducir al mínimo el flujo de haitianos hacia las aguas de la costa oeste de la Florida. Las preocupaciones por los derechos humanos, el apoyo de la democracia, la eficacia de la OEA y la ONU han quedado subordinadas ante el temor de precipitar una oleada de gente empobrecida a bordo de frágiles embarcaciones hacia Estados Unidos². La inmigración ilegal promueve temores primordiales entre la población de la nación porque amenaza la verdadera base de la seguridad de la nación, su habilidad para controlar su territorio nacional.

Sin embargo, nadie ha esgrimido la teoría que la crisis de Haití constituye una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Existe un amplio consenso de que no se cierne ninguna amenaza inmediata a nuestra seguridad en ningún lugar del hemisferio. Por otra parte, se tiene la confianza que, por vez primera en un siglo, no hay ninguna amenaza creíble que se cierna sobre ninguno de los países en la región procedente del exterior del hemisferio. En efecto, es la percepción de ausencia de tal amenaza lo que explica porque la administración Clinton dedica tan poca atención oficial a la región. Desde la perspectiva de la Casa Blanca, en la región sólo existen dos crisis: Cuba y Haití y ambas son más bien un asunto de política nacional que exterior. Aparte de estos dos puntos efervescentes, las amenazas se ven más en el tráfico de drogas ilegales, la proliferación de armas de destrucción

masiva, la destrucción del medio ambiente y pandemias. Pero estas son cuestiones transnacionales o cuestiones generales de tanta amplitud que desafían las respuestas fáciles en términos de política de seguridad nacional. O, si alguien las convierte en una discusión sobre seguridad nacional, rápidamente se ponen en la fila de la lista de prioridades hasta el punto que prácticamente desaparecen del temario para su consideración inmediata.

La realidad del caso es que desde los días de las fases iniciales del mundo de la Guerra Fría, el Hemisferio Occidental se ha mantenido relativamente libre de conflictos. Hay focos de dificultad aislados, pero no hay nada que haya captado la atención de la prensa hasta el punto que lo hizo Somalia y Yugoslavia. Sin embargo, no debería causar sorpresa que las naciones de América Latina estén también aprovechando esta oportunidad para redefinir su seguridad nacional y evaluar la misión de sus fuerzas armadas. Y éste es un tema particularmente delicado en América Latina donde el estamento militar hasta hace muy poco y en muchos países ha desempeñado un papel prominente en el gobierno. En varios países, todavía es posible hablar de un "partido" militar que participa en el control del Estado. Las relaciones civiles-militares constituyen un tema de gran preocupación en algunos países, haciendo que sea difícil llevar a cabo un examen de la misión militar y discutir la asignación de recursos de forma tal que no esté cargada de emociones vinculadas a políticas internas. Por esta misma razón, es sumamente difícil y muy raro sostener una discusión sobre estos temas que involucran a funcionarios -militares o civiles- de más de una nación en la región. Por la misma razón, casi no se ha dado el caso de tener tales discusiones públicamente con representantes de sectores diversos de la sociedad civil.

Es incluso más difícil para algunos países discutir públicamente la misión de sus fuerzas militares fuera de sus fronteras. La historia de tal actividad es el origen de la tensión existente entre las naciones en la región. Quedan pendientes varias disputas fronterizas que continúan sin resolverse después de muchos años; además, numerosos observadores temían que el fin de la Guerra Fría reviviera esas disputas, tal como sucedió en Europa Oriental y en la antigua Unión Soviética. Los debates que prosiguen en varios países indican que las percepciones de amenazas han cambiado muy poco, si

es que han cambiado en algo, con el fin de la Guerra Fría y que entre los militares hay algunos que sostienen que los niveles de las amenazas han subido realmente en lugar de haberse reducido durante los últimos años.

Verdaderamente, parte de la inhibición que impide una discusión constructiva de la función apropiada de los estamentos militares en América Latina es una opinión incisiva en el seno de la estructura militar de Estados Unidos en el sentido de que tales discusiones en América Latina son innecesarias o incluso perjudiciales. Numerosos altos mandos militares en Estados Unidos dirán -no en público y sin que se les pueda atribuir lo dicho- que los latinos no tienen porque hablar de la misión de sus militares en asuntos de defensa nacional porque para eso precisamente está el militar y porque no pesa una amenaza creíble sobre ninguna de las naciones en la región.

La diferencia en la forma en que se percibe la amenaza debería ser el tema de frecuentes conversaciones multilaterales y multisectoriales entre representantes de Estados Unidos y de las naciones de América Latina, porque harían más fácil para ambas partes llegar a un acuerdo sobre lo apropiado de la misión del estamento militar de Estados Unidos en el hemisferio y para el establecimiento de una base para la creación de medidas subregionales y regionales para la cimentación de confianza en el hemisferio. Las naciones del hemisferio deberían aprovechar este momento histórico de relativa paz para explorar modos de sentar las bases para la resolución de conflictos y medidas para fomentar la confianza entre países vecinos y entre miembros de la región. Debido a la ausencia relativa de conflictos en la región y a la ausencia de todo tipo de amenaza procedente del exterior del hemisferio así como a que Estados Unidos está llevando a cabo una revisión de su política de seguridad nacional que comprende su disposición a fortalecer las organizaciones internacionales y a colaborar con las mismas para encontrar y mantener la paz en todo el mundo, la clave de tales medidas para fomentar la confianza en la región consiste en el establecimiento de bases para la acción multilateral. Sin embargo, esta acción multilateral no será una tarea simple, no sólo porque intrínsecamente conlleva complicaciones sino también porque la historia de tal actividad en el Hemisferio Occidental no es del todo satisfactoria. Con objeto de comprender cómo se puede aprovechar mejor la oportunidad histórica que enfrenta el hemisferio, es

necesario resumir brevemente la historia de sus acciones multilaterales.

Historia de las relaciones multilaterales

En un principio Estados Unidos se mostraba un tanto reacio a tratar con las naciones de América Latina a nivel multilateral, prefiriendo hacerlo sobre una base bilateral. En Estados Unidos, tanto la izquierda como la derecha, las tradiciones tanto liberales como conservadoras, se oponían al multilateralismo y tal oposición fue incorporada en los orígenes mismos de la República. Las advertencias de Washington acerca de enredarse en alianzas y la llamada Doctrina Monroe, son afirmaciones de la autonomía de acción de Estados Unidos. Después de la Primera Guerra Mundial el multilateralismo se vio como excesivamente idealista, poco realista o como una abdicación de la soberanía de Estados Unidos. En términos regionales, después de la guerra, Estados Unidos percibió el multilateralismo como una fórmula latinoamericana para unirse y criticar sus intervenciones en la región. El mejor ejemplo lo tenemos en la apasionada defensa del imperialismo estadounidense por el entonces Secretario de Estado Charles Evans Hughes en la reunión de la Unión Panamericana, celebrada en La Habana, en 1928. El objetivo de Hughes en aquella reunión fue neutralizar todo intento por parte de las naciones de la región de aunarse para así, como él lo juzgó, limitar la capacidad de Estados Unidos para defender sus intereses³.

Asimismo, existía una cierta renuencia por parte de los países de América Latina motivada principalmente por un temor a ser manipulados por naciones más potentes y a perder una cierta medida de su soberanía. Débiles y temerosas durante el siglo XIX, las naciones de América Latina evitaron las acciones multilaterales temiendo por su soberanía. La exhortación de Bolívar a la unión de fuerzas fue una excepción al temor general del multilateralismo y puede considerarse como el origen de una larga tradición de cooperación regional, altamente respetada pero poco apoyada.

Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, se inició una tradición de confiar en el derecho internacional para que sirviera de marco a las relaciones entre las naciones del hemisferio. Esto puede considerarse como un esfuerzo por parte de los países de América Latina para adaptarse al

sistema del mundo en evolución, empleando instrumentos reconocidos para regular las relaciones entre estados y ciudadanos de una nación y los gobiernos de estados soberanos en un intento por frenar las acciones intervencionistas o imperialistas de naciones más poderosas del exterior. Por el contrario, las naciones europeas emplearon el derecho internacional como medio de defender los intereses de sus ciudadanos contra lo que consideraban una conducta irresponsable de los gobiernos en otras regiones del mundo. Estados Unidos, si bien nunca mostró gran entusiasmo por el derecho internacional o el Tribunal Internacional de Justicia, se inclinó hacia el punto de vista europeo, más que hacia el latino, en considerar cómo los preceptos legales podrían emplearse en la disposición de disputas entre estados.

El movimiento pan cobró nueva vida a fines del siglo XIX como resultado de una iniciativa de Estados Unidos para organizar una esfera de influencia. Inicialmente fundamentada en el comercio, estaba sólidamente cimentada en el pensamiento clásico de Estados Unidos sobre seguridad nacional, especialmente en el pensamiento del capitán Alfred Thayer Mahan quien consideró el comercio como una característica central de la proyección del poder nacional. Mientras que la Unión Panamericana, como se denominó esta agrupación multilateral de naciones, nunca desempeñó un papel prominente como conciliadora o mantenedora de la paz, las naciones de América Latina participaron en ella según sus opiniones de cómo la organización podría hacer prosperar sus propios intereses nacionales.

La política del Buen Vecino del gobierno de Franklin D. Roosevelt alteró un tanto esta ecuación de fuerzas. Desde el punto de vista de América Latina, existía un movimiento concertado para maniatar al Gulliver, mediante declaraciones generales en contra de la intervención, inicialmente en Montevideo en 1933 y posteriormente en Buenos Aires en 1936. Por su parte, el aceptar el deseo no intervencionista latino y su impulso en favor de la reciprocidad se ajustaba a los intereses de Estados Unidos, especialmente al aproximarse la Segunda Guerra Mundial. A fines de la década de 1930, Estados Unidos estaba interesado en contar con un sentido formal de comunidad para combatir las amenazas europeas. La continuidad de la guerra utilizó ese sentido de comunidad, con múltiples instituciones y comités, para realizar los objetivos

de luchar contra la guerra. Sin embargo, muchos de estos mecanismos no eran sino fachadas dado que ocultaban la dominación estadounidense.

Después de la guerra, los latinos pretendieron utilizar el nuevo orden internacional para hacer prosperar sus intereses e inmovilizar a Estados Unidos. Intentaron que Estados Unidos enfrentara con ellos temas económicos sobre una base multilateral. Estados Unidos no estaba dispuesto a distraer su atención de su principal objetivo, la recuperación de Europa y era un tanto reacio a pronunciarse en favor de compromisos formales hacia la acción multilateral. Sin embargo, a medida que progresaba la Guerra Fría, se hizo cada vez más evidente que América Latina era importante y que sería más importante aún para la seguridad del hemisferio. Consecuentemente, fue Estados Unidos el que tomó la iniciativa e impulsó a las naciones de la región a unirse nuevamente a ellos en Río con la firma de un tratado de defensa. Como precio de tal tratado, Estados Unidos aceptó tratar abiertamente las cuestiones económicas de la agenda latinoamericana en el seno de un marco multilateral. El resultado fue que en 1948, una reunión celebrada en Bogotá reorganizó la Unión Panamericana formando la Organización de Estados s y dio a la nueva organización latitud específica para acción en esferas de resolución de conflictos, cooperación económica y discusión de normas legales para la región.

Es importante recordar que la OEA siguió al Tratado Interamericano de Defensa y en todo momento durante la Guerra Fría pareció subordinada a las preocupaciones estratégicas de Estados Unidos. Las iniciativas multilaterales de América Latina durante la Guerra Fría fueron concebidas generalmente como medidas de defensa contra Estados Unidos y no como instrumentos para resolver conflictos entre los países de la región o como el medio principal para protegerse a sí mismos de las amenazas procedentes desde fuera del hemisferio, a medida que definían lo que constituían amenazas a su seguridad nacional.

Con el fin de la Guerra Fría, la función de la OEA en la resolución de conflictos en el hemisferio se ha convertido en parte del debate general sobre la naturaleza del nuevo orden mundial. Dentro de Estados Unidos, no existe consenso sobre cuál es el mejor mecanismo para la resolución de conflictos. Se han formulado varias sugerencias: equilibrio de fuerzas,

distribución bipolar, estado de la naturaleza, uso de la ONU y otras. En 1990, la mayoría supuso que la ONU se convertiría en el gendarme del mundo, respaldada por Estados Unidos como su fuerza principal debido a que Estados Unidos había ganado la Guerra Fría. No obstante, desde entonces ha tenido lugar una gran desilusión con la ONU como mecanismo de mantenimiento de la paz y los debates del Congreso han indicado una gran renuencia a comprometer tropas americanas en acciones fuera del país o a permitir que dichas tropas queden bajo el mando de oficiales de otras naciones. De igual modo, la OEA actuó con entusiasmo al definir una posición enérgica en defensa de la democracia y los derechos humanos, más explícitamente en la Declaración de Santiago en diciembre de 1991. Y como sucede con la ONU, cuando han surgido oportunidades específicas para llevar a cabo algún mandato comprendido en la Declaración, los diversos grados de renuencia expresados por los miembros de la Organización han producido el efecto de reducir la OEA a la inacción o a la toma de medidas de compromiso vacilantes que no han servido de mucho.

Continúan latentes las interrogantes sobre ¿cómo se puede aplicar un código de buena conducta a nivel internacional? ¿Cómo se puede mantener la paz en el hemisferio? y ¿Cómo se puede crear un marco para la resolución de conflictos? Desde la perspectiva de Estados Unidos, nos enfrentamos a una renuencia a ceder autoridad a un organismo multilateral, su preocupación por cuestiones internas y el drástico declive del apoyo público en favor de aventuras extranjeras, todo lo cual conduce a un deseo de evitar acciones multilaterales o incluso su liderazgo. Estados Unidos parece decidido a evitar convertirse en el gendarme del mundo, incluso cuando se trate de conflictos violentos que amenazan extenderse más allá de meras guerras locales y civiles hasta poner en peligro los destinos de muchas naciones, tanto próximas como lejanas. En el Hemisferio Occidental, libre en este momento de conflictos entre países, Estados Unidos es más reacio todavía a inmiscuirse en la resolución de disputas que no han llegado aún a una fase violenta. Esto sugiere que es o que podría ser en el interés de Estados Unidos fomentar iniciativas multilaterales para solucionar conflictos, incluso en su fase latente, y apoyar esfuerzos multilaterales para tratar cuestiones transnacionales para las que las soluciones

unilaterales no son muy adecuadas.

Es por virtud del examen de cuestiones transnacionales -o globales como se denominan en la comunidad académica- que las iniciativas multilaterales parecerían ser las más lógicas y las que ofrecerían el inicio de una retórica nacional relativamente exenta de complicaciones o la postura asociada con defensas tradicionales y exageradas de la soberanía nacional.

Por su propia definición, los asuntos globales de la nueva era no pueden resolverse o manejarse unilateralmente. Para que cuestiones tales como el medio ambiente, el tráfico de drogas, o las migraciones tengan alguna probabilidad de éxito, deben tratarse dentro de un contexto multilateral. Y es probable que lo mismo se aplique a otros temas en razón de lo delicado que sean o a la forma en que se insertan en las políticas internas de Estados Unidos o de otras naciones. Por ejemplo, Estados Unidos no puede por sí solo ocuparse eficazmente de Haití ni controlar la inmigración ilegal a su territorio actuando independientemente. Por otra parte, la no proliferación de las armas de destrucción masiva es más eficiente cuando es manejada por grupos de naciones.

Si podemos argüir que la actual situación geopolítica en Estados Unidos hace que las iniciativas multilaterales sean más atractivas que en cualquier otro momento de nuestro siglo y si podemos argüir también que la nueva agenda de temas globales no puede simplemente manejarse eficazmente de cualquier otro modo que no sea el multilateral, entonces surge la pregunta ¿cuál es la perspectiva latinoamericana sobre el multilateralismo en el Hemisferio Occidental?

La primera observación es que las naciones de América Latina están debatiendo su propia política de seguridad nacional paralelamente al debate que tiene lugar en Estados Unidos y que la falta de resolución estadounidense ha servido para extender la libertad que disfrutaban los países de América Latina para realizar su propio debate y definir su seguridad nacional. La segunda observación es que con el fin de la Guerra Fría, el resurgimiento de la percepción de amenazas tradicionales en la región inhibe la disposición a operar dentro de un marco multilateral. Como tercera observación, las definiciones tradicionales de soberanía en la región, que fueron diseñadas para proteger a los estados débiles contra las intromisiones por parte de estados más fuertes, representan otra potente inhibición contra la cooperación multilateral.

Sin embargo, hay varias indicaciones de que el multilateralismo continuará imponiéndose con mayor vigor durante los próximos años. Hay varios argumentos apremiantes que muestran que sería beneficioso para las naciones de la región hacer todo lo que esté a su alcance para dar mayor realce a la eficacia de las organizaciones multilaterales con objeto de proteger su seguridad⁴.

Durante los últimos años, hemos visto varios ejemplos de naciones dispuestas a supeditar su soberanía para establecer y proteger la democracia. El caso de Nicaragua es probablemente el ejemplo más claro de decisiones explícitas tomadas por actores políticos para hacer de la preservación de la democracia el mejor de los bienes en oposición a una definición tradicional de soberanía. La disposición de El Salvador a aceptar una supervisión estricta de su proceso político es otro ejemplo y la disposición del gobierno mexicano a permitir observadores extranjeros en la elección presidencial de 1994 constituye un ejemplo más⁵.

Menos sensible políticamente, pero igualmente importante a la larga, es la creciente disposición de muchos países de la región a comprometer sus definiciones tradicionales de soberanía nacional para satisfacer los requisitos de la comunidad económica internacional. Las famosas "condicionalidades" de las instituciones financieras internacionales, que en el pasado se vieron como una ultrajante interferencia en sus asuntos internos, actualmente son empleadas por los países latinos para introducir sus propios intereses de seguridad nacional en la agenda de la comunidad internacional. Han llegado al punto de ver cierto beneficio en experimentar fuerzas externas que les obligan a mantener disciplina fiscal, como un medio de proteger a los gobiernos electos contra las presiones populistas del electorado. Las naciones del hemisferio han aprendido, cada vez más, a usar los organismos internacionales para fomentar sus propios fines, como es el caso de promover una agenda social ante el Banco Mundial y el Banco Inter de Desarrollo. Están aprendiendo la teoría de la compensación, como ceder en una cuestión para salir beneficiadas en otra.

Finalmente, fomentar la cooperación multilateral beneficia las naciones latinoamericanas al enfrentar ciertas cuestiones transnacionales porque de no hacerlo tarde o temprano obligaría a Estados Unidos a tomar alguna acción

unilateral en defensa de sus propios intereses nacionales. El ejemplo más claro de esto lo tenemos en el esfuerzo por controlar el tráfico ilegal de drogas. En algún momento Estados Unidos se verá obligado a tomar alguna medida enérgica para controlar o limitar el tráfico de drogas. Después de haber intentado durante años controlar unilateralmente dicho tráfico e intentar después hacerlo mediante cooperación bilateral coercitiva, Estados Unidos admitió haber llegado a un callejón sin salida en 1994. Pero este atolladero no puede durar eternamente. Mientras dure, existe la oportunidad que una o más naciones de la región formulen propuestas a Estados Unidos para la adopción de medidas multilaterales con objeto de tratar el problema. El gobierno del presidente Clinton ha dado señales repetidas que tales iniciativas serían recibidas favorablemente⁶.

La clave de la nueva era del éxito de las relaciones multilaterales, reside en otorgar facultades y en la dispersión o división de responsabilidad. V.P. Vaky sostiene que establecer códigos para la resolución de conflictos no es más que una medida de prudencia que beneficia a todos los Estados; que las organizaciones regionales son y continuarán siendo cada vez más importantes; que actualmente existe un clima uniforme para relaciones hemisféricas y para dar un impulso hacia la reforma de la OEA; y que la clave del éxito de las iniciativas multilaterales es el debate sobre la función de Estados Unidos en el mundo⁷. Mientras que muchos latinos son ambivalentes en cuanto a la eficacia de la OEA, precisamente debido a su historia de estar dominada por Estados Unidos, están intrigados por las posibilidades inherentes en la cooperación regional y subregional⁸.

Ésta es una oportunidad histórica para América Latina. Jamás en el pasado la combinación de factores internos y externos ha sido más favorable para la creación de un marco multilateral con objeto de solucionar conflictos y proteger los intereses de seguridad nacional de las naciones de la región, de forma tal que obliga a Estados Unidos a considerar los intereses de los otros miembros de la comunidad del hemisferio. Mientras Estados Unidos permanezca indeciso sobre su función en los asuntos mundiales, las naciones del hemisferio tienen una gran oportunidad para forjar una asociación con vistas a definir su seguridad nacional y proteger su seguridad como estados-nación individuales y como comunidad de

naciones. Alguien ha denominado a esto seguridad cooperativa. Otros se han referido a una nueva agenda global. Cualquiera que sea el nombre que se le dé, éste es el momento correcto para el multilateralismo. Si bien es una gran ironía decirlo, la iniciativa debe provenir de América Latina. Tienen su destino en sus propias manos por primera vez desde su independencia. El reto para los latinoamericanos consiste en que tomen la iniciativa para crear las condiciones idóneas para el multilateralismo y comenzar las conversaciones necesarias conducentes al establecimiento de medidas que fomenten la confianza necesaria para que el multilateralismo sea más aceptable a cada una de las naciones del hemisferio.

Notas

-
1. Véase el artículo que trata de cómo la opinión pública obliga a Clinton a dedicar más atención de la que desearía a ciertas cuestiones de política extranjera, **New York Times**, 24 de abril de 1994, 6:1-4. Un artículo más específico que trata de un examen de política con respecto a Haití, aparece en el **New York Times**, 29 de abril de 1994, 1:23.
 2. Para un examen de la crisis de Haití y la opinión pública de Estados Unidos, véase Tulchin, "The Formulation of United States Foreign Policy in the Caribbean", **The Annals**, vol. # (Mayo 1994).
 3. Este episodio lo describe Tulchin en **The Aftermath of War** (NY: NY Press, 1971), pp -
 4. Para un breve resumen de organizaciones multilaterales, véase el artículo de Thomas García, "Of the OAS, Peacekeeping, and the Defense of Democracy", **The Journal of Latin American Affairs**, vol.2, N° 1.
 5. On stretching the envelope of sovereignty, see Robert A. Pastor, **In the Whirlpool** (Princeton: Princeton University Press, 1993).
 6. Véanse, por ejemplo, los discursos de Alexander F. Watson y Richard E. Feinberg, reimpresos en **Dispatch**, vol. 5, #3 (17 de enero de 1994), una publicación del U.S. Department of State; y la conferencia "Democracy and Security in the Western Hemisphere", por Luigi Einaudi, pronunciada en el North and South Center, 18 de febrero de 1994.
 7. Véase Viron P. Vaky y Heraldo Muñoz, **The Future of the Organization of American States** (NY: Twentieth Century Fund, 1993).
 8. Véase Celso L.N. Amorim y Renata Saint-Clair Pimentel, "A América Latina diante da Regionalização e do Multilateralismo", **Contexto Internacional**, Vol.15, nº2 (Julio-Dic. 1993).