

**Desafíos de la Defensa y Seguridad en el  
Siglo XXI: ¿Continuidad y Cambio?  
Elementos de un Régimen de Cooperación  
para la Defensa Inter-Americana**

**Benigno Alarcón Deza**

# Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

## La cooperación en la política internacional

Es común hablar en el ámbito de las relaciones internacionales de la cooperación como uno de los principales *issues*, o quizás aún como la razón de ser de tales relaciones y por lo tanto de la política internacional, por lo que se hace necesario tratar de determinar la razón de su importancia y la forma en que ella es posible.

En primer lugar, partiendo de los análisis de Robert Keohane<sup>1</sup>, es posible comprender la importancia de la cooperación al hacer el contraste entre armonía y cooperación. La armonía se refiere a una situación en la que las políticas de los autores, atendiendo a sus propios intereses y no considerando los de las demás partes, facilitan el logro de los otros actores, lo cual se ejemplifica con el supuesto de la tesis clásica de la economía sobre el mercado perfecto, en el que la mano invisible asegura que la consecución de los objetivos egoístas de los diferentes actores contribuye a que toda la comunidad alcance sus propios objetivos individuales y colectivos, por lo que la cooperación se hace innecesaria. En este sentido, Keohane afirma que la armonía es apolítica, por lo que no es necesaria la comunicación entre actores, ni ejercer ningún tipo de influencia

El problema con esta tesis está en el hecho de que el mercado perfecto es un ideal, no existe, además de que en ella no se considera lo que los mismos economistas llaman "externalidades negativas". Si la armonía se encontrara siempre presente no se necesitaría ningún esfuerzo adicional de parte de los actores para adaptar sus decisiones y sus acciones, pero por ser evidente que este estado de cosas constituye más una extraña excepción de la convivencia tanto entre hombres como entre Estados, es por lo que se afirma que la cooperación es necesaria a los fines de que los actores que no se encuentran en una situación de armonía pre-existente adecuen sus acciones mutuamente, por medio de un proceso negociado, al que suele denominarse como "coordinación de políticas". Es así como Keohane, en contraste con la armonía, afirma que la cooperación es altamente política, ya que deben alterarse los esquemas de conducta mediante el ejercicio de la influencia, a través de inducciones positivas o negativas<sup>2</sup>, por lo que mientras la armonía implica la ausencia de conflicto, la cooperación se nutre del conflicto potencial o presente sobre el que se desarrollan los esfuerzos de coordinación a los fines de su superación.

Atendiendo a la realidad contemporánea de un mundo en donde todos los Estados se consideran a sí mismos y por el Derecho Internacional como iguales, por lo que en consecuencia, no existe una autoridad central, la cooperación emerge como la única forma en que la comunidad internacional puede coordinar y materializar los mecanismos apropiados para atender a sus legítimos intereses sin generar daños a otros Estados.

---

<sup>1</sup> Robert Keohane. Teorías de Cooperación y Regímenes internacionales. p. 73

<sup>2</sup> Axelrod 1981, 1984.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

<b>Necesidad de coordinación para alcanzar intereses</b>	<b>Conflicto</b>	<b>Cooperación</b>
<b>No necesidad de coordinación para alcanzar intereses</b>	<b>Armonía</b>	<b>Cooperación innecesaria</b>
<b>Coordinación</b>	<b>Ausencia de coordinación entre las partes</b>	<b>Acuerdo de coordinación entre las partes</b>

Si bien la inexistencia de una autoridad central que imponga las formas de comportamiento a los actores de cualquier sistema exalta la importancia de la cooperación como forma regente de las relaciones entre quienes deben actuar en un sistema, es innegable el hecho de que aún en el supuesto de que tal autoridad central o hegemón existiese, y fuese reconocido como tal por la comunidad internacional, la cooperación seguiría aún teniendo una importancia primordial basada en el hecho innegable de que para que la autoridad de un actor pueda ejercerse sobre otros actores de un sistema es necesario un cierto grado de cooperación que permita la aceptación de tal relación independientemente de su asimetría, siendo el caso, por demás infinitamente repetido a través de la historia, que cuando este tipo de cooperación asimétrica se ve interferido por comportamientos individuales o colectivos contrarios a la cooperación el sistema termina colapsando.

Siendo entonces innegable la importancia de la cooperación, independientemente de las asimetrías presentes en las relaciones entre los actores de un sistema, resulta el hecho de que los Estados, hoy más que nunca, están conscientes de la especial importancia que la cooperación tiene para la persecución, no solo de los objetivos comunes como miembros de una comunidad internacional, sino de sus objetivos nacionales, entendidos estos como los concernientes a su propia e individual situación como Estado y que se relacionan con los que podríamos identificar como sus intereses particulares y egoístas.

Partiendo de la premisa inicial de que en la actualidad todos los Estados son considerados y se ven así mismos como iguales, y en consecuencia no existe una autoridad central, adicional al hecho de que, de considerarse la tesis contraria, ella no sería posible si no se fundamentasen en formas de cooperación asimétrica sin las cuales resultaría muy difícil la preponderancia de un actor dentro de un sistema, bien vale la pena iniciar este ensayo con una adaptación, para el tema que nos concierne, de la pregunta que Kenneth Oye<sup>3</sup> se plantea: “¿Qué circunstancias favorecen la emergencia de la cooperación bajo anarquía?”

---

<sup>3</sup>Kenneth A. Oye. Las Condiciones para la Cooperación en la Política Mundial.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

En tal sentido, Kenneth Oye desarrolla su tesis partiendo de tres circunstancias que sirven para explicar la cooperación al tiempo que constituyen en si mismas finalidades de las estrategias a largo plazo cuyo objetivo sea la promoción de la cooperación. Las tres circunstancias identificadas por Kenneth Oye son las que él define como:

1. La Estructura de Pagos,
2. La Sombra del Futuro, y
3. El Número de Jugadores.

Evitando hacer un análisis exhaustivo de cada una de estas tres circunstancias, en razón de no ser este el objetivo del trabajo, tan solo se hará una breve descripción de estas tres circunstancias a los fines de pasar posteriormente a analizar su relación con un posible esquema de cooperación para la defensa interamericana.

En relación a la Estructura de Pagos, Kenneth Oye describe, mediante la aplicación de tres de los dilemas utilizados por la teoría de juegos (el juego de la gallina, el dilema del prisionero y la cacería del ciervo), las consecuencias que se derivan de las diferentes combinaciones de conductas de cooperación o no-cooperación que diferentes actores podrían asumir bajo ciertas circunstancias planteadas, para preguntarse entonces, en primer lugar, ¿cuándo es la cooperación, definida en términos de una política consciente de coordinación, necesaria para la realización de los intereses mutuos?; segundo, ¿cómo la estructura de pagos afecta las posibilidades y la fortaleza de la cooperación?; y tercero, ¿a través de qué estrategias pueden los Estados incrementar las posibilidades de cooperación a largo plazo mediante la alteración de la estructura de pagos?

En este sentido, Kenneth Oye, tras hacer una revisión de los tres dilemas propuestos, los cuales tienen en común la necesidad de la cooperación por parte de los diferentes actores para lograr beneficios mutuos para todos ellos, llega a la conclusión de que esta circunstancia no se traduce necesariamente en que las conductas cooperativas sean el resultado más probable de su actuación.

Es así como se tiene que los ordenes de preferencia en las acciones de los actores en los dilemas tanto del prisionero (DC>CC>DD>CD) como del juego de la gallina (DC>CC>CD>DD) colocarían a la no-cooperación (D) en primer lugar, no tan solo bajo el razonamiento de la búsqueda egoísta del mayor beneficio individual, sino también buscando evitar la posibilidad de quedar en una situación relativamente peor originada por una situación de cooperación unilateral que resulte en la explotación de quien actúa de buena fe. La consecuencia lógica y por demás probada en ejercicios de experimentación y en la misma práctica se plasma en una escasa posibilidad de mutua cooperación, lo cual termina conduciendo en la mayoría de los casos a un resultado sub-óptimo, que cuando no termina en consecuencias indeseables para ambos actores, en el mejor de los casos hace altamente improbable la cooperación futura de los actores.

En el caso de la cacería del ciervo, el orden de preferencias se ve alterado (CC>DC>DD>CD) por las características propias de la estructura de pagos que hace que

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

las diferencias entre lo que se obtiene cuando se asumen actitudes cooperativas y cuando no se coopera, hagan que bien valga la pena correr el riesgo de priorizar las ganancias colectivas sobre las posibles pérdidas individuales.

Con relación a la segunda circunstancia, denominada por Kenneth Oye como la Sombra del Futuro, se considera que ante una situación a la que se somete a varios actores para que estos decidan actuar cooperativa o competitivamente, las decisiones de estos se verán significativamente afectadas dependiendo de si la relación con los actores se desarrollará en esta simple situación o si los mismos se verán sometidos a futuras situaciones en las que los resultados a obtenerse dependerán de su decisión de actuar cooperativa o competitivamente. En tal sentido, se tiene que, partiendo de los dilemas considerados, si dos o más actores debieran interactuar repetidamente, la no-cooperación conduciría inevitablemente a la obtención de resultados indeseables para ambas partes, razón por la cual solo una actuación cooperativa podría hacer posible una relación estable y la obtención de mayores ganancias de parte de los actores involucrados. Tal como en su momento fuese explicado por Robert Axelrod<sup>4</sup>, la expectativa de continuar interactuando en el futuro tiene el efecto de promover la cooperación al establecer una conexión entre el comportamiento presente de un actor y los futuros beneficios que podría obtener a cambio (tit-for-tat).

La tercera circunstancia se relaciona con el efecto que el número de actores tiene sobre las posibilidades de cooperación. En tal sentido, Kenneth Oye establece que las posibilidades de cooperación son afectadas por el número de actores a través de al menos tres canales de influencia. El primero es descrito por el hecho de que la cooperación implica el reconocimiento de oportunidades para alcanzar intereses mutuos así como la coordinación de acciones una vez que estas oportunidades han sido identificadas, acciones éstas cuya dificultad se ve incrementada en proporción directa al número de actores involucrados. El segundo mecanismo se refiere al hecho de que en la medida que el número de actores se incrementa, las posibilidades de que alguno de los actores no coopere aumentan también, al tiempo que el reconocimiento y el control de los problemas se dificulta. El tercero se relaciona con la creciente dificultad para sancionar a los que no cooperan en la medida en que el número de actores se incrementa, ya que la sanción sobre un actor puede perjudicar a otros actores, lo cual, a su vez, trae como consecuencia un aumento en la posibilidad de que algunos actores se beneficien gratuitamente de los esfuerzos cooperativos de otros actores (free-riding).

### La cooperación y los regímenes internacionales

Como ha sido señalado en la sección anterior del presente trabajo, la política internacional no se caracteriza por funcionar como un mercado perfecto en donde el comportamiento individual de los actores origina situaciones armónicas en donde, sin mayor esfuerzo de coordinación o cooperación entre las partes, todos los actores alcanzan resultados óptimos. Al contrario, los actores deben de forma permanente encontrar

---

<sup>4</sup> Robert Axelrod. The Evolution of Cooperation. New York. Basic Books. 1984

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

mecanismos de cooperación que permitan contar con un mínimo de estabilidad en el sistema, haciendo coincidir sus expectativas, al hacer predecible la conducta de los demás actores y sus consecuencias.

Los regímenes internacionales han sido definidos como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, implícitos o explícitos, a los fines de regular el comportamiento y sus efectos, y en torno a los cuales las expectativas de un grupo de actores convergen en un área específica de las relaciones internacionales<sup>5</sup>. Dada la importancia que en el presente trabajo se da a los regímenes internacionales, bien vale la pena hacer un análisis más amplio de los elementos que componen a ésta definición.

En tal sentido, se tiene que el término principio esta referido a creencias de hecho, a fuentes causales, al deber ser, a la rectitud. Mientras que el término norma esta referido a estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son, en este caso, normas mucho más específicas que prescriben las formas de actuación, o sea, son instrucciones en torno a como debe actuarse. Y por último, los procedimientos, que Krasner denomina más precisamente decision-making procedures, son las prácticas a través de las cuales se toman e implementan las decisiones colectivas, y que en numerosas oportunidades se materializan en la forma de instituciones u organismos internacionales.

Krasner establece en su trabajo una diferenciación importante entre el rol que juegan por un lado los principios y normas, y por el otro las reglas y los procedimientos dentro de un régimen específico. Los principios y normas son los elementos esenciales que definen la naturaleza y características de un régimen, por lo que los cambios que se operen en los principios o normas serian en si mismos un cambio de régimen, mientras que es posible tener distintas reglas y procedimientos que pueden ser compatibles y consistentes con los mismos principios y normas, sin que ello pueda interpretarse como un cambio de régimen, aunque si pudiesen acarrear su fortalecimiento o debilitamiento, en la medida que esos cambios sean más o menos coherentes con sus principios y normas.

En este mismo sentido, resulta esencial analizar la distinción hecha por Keohane y recogida por Krasner entre acuerdos y regímenes. Keohane afirma que los acuerdos son arreglos ad-hoc que a veces se consumen en una sola acción<sup>6</sup>, mientras que los regímenes deben ser entendidos como algo más que arreglos temporales que pueden cambiar con cada variación en el poder o los intereses. Los regímenes no pueden estar orientados por situaciones coyunturales o por cálculos de intereses a corto plazo. De hecho, se afirma que el propósito de los regímenes es facilitar los acuerdos entre las partes.

---

<sup>5</sup> Esta definición recoge elementos de las formulaciones de Robert O. Keohane y Stephen Krasner. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye. Power and Interdependence. Boston: Little Brown. 1977  
Stephen D. Krasner. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes and Intervening Variables. International Organizations. Massachusetts Institute of Technology. 1982

<sup>6</sup> "Agreements are *ad hoc*, often 'one-shot' arrangements". Stephen Krasner. p 19.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

A los fines de este trabajo resulta entonces útil partir de la pregunta formulada por Krasner: ¿Cuál es la relación entre los regímenes y sus consecuencias y el comportamiento de los actores?, la cual se desprende de la afirmación de que los regímenes constituyen en si mismos variables intervinientes entre factores básicos causales como el poder, los intereses y los valores, por una parte, y comportamientos y consecuencias por la otra. En tal sentido, Krasner afirma que ningún patrón de comportamiento puede sostenerse por si mismo en el tiempo sin generar un régimen congruente, por lo que regímenes y comportamientos están intrínsecamente relacionados.

Los regímenes internacionales encuentran su principal utilidad en la reconocida posibilidad de influir sobre aquellas circunstancias que sirven para explicar la cooperación, al tiempo que constituyen en si mismos finalidades de las estrategias a largo plazo cuyo objetivo sea la promoción de la cooperación. A nivel multilateral la formación de regímenes siempre ha sido entendida como un mecanismo para modificar las estructuras de pago a través de dos modalidades identificadas por Kenneth Oye. La primera consiste en la formación de normas que son reconocidas y legitimadas por los Estados; y en segundo lugar, mediante la generación de información que puede alterar el entendimiento y las expectativas de los Estados sobre sus propios intereses. Asimismo, se buscan influenciar el comportamiento de los Estados participantes, mediante la creación y codificación de principios y normas que buscan delimitar las expectativas de comportamiento dada una situación específica, definiendo lo que debe ser considerado como un comportamiento cooperativo y lo que no, al tiempo de eliminar o reducir las posibles ambigüedades, lo cual servirá a su vez para establecer claramente las consecuencias futuras que se derivaran del comportamiento presente de los actores en su interrelación. Por último, los regímenes internacionales han sido siempre reconocidos como mecanismos útiles a los fines de incrementar las posibilidades de cooperación en situaciones con N-actores, mediante la implementación de reglas que disminuyen el costo de las transacciones y de la información, haciendo posible la acción colectiva para lograr la sanción efectiva y selectiva de quienes asumen comportamientos no cooperativos, y disminuyendo el número de actores significativos mediante la implementación de los esquemas de cooperación bilateral y regional.

Ahora, si bien es cierto que la teoría otorga una serie de cualidades a los regímenes, no falta quienes apunten hacia las dificultades mismas de su constitución, partiendo del mismo Krasner quien afirma que los regímenes no surgen por si solos y no pueden considerarse como fines en si mismos. En este mismo sentido, Keohane<sup>7</sup> hace referencia a la conveniencia de mantener los regímenes existentes, ante la dificultad de constituir unos nuevos. Estructuralistas convencionales como Susan Strange mantienen serias reservas en torno a la validez del concepto de regímenes, y por lo tanto del impacto que un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos pueden tener sobre el comportamiento, ya que ello subestima las relaciones entre intereses y poder como causas inmediatas del comportamiento de los actores en el sistema internacional, lo cual afirma en sus propias palabras al decir: “Todos aquellos arreglos internacionales dignificados por la etiqueta de régimen son fácilmente trastornados cuando el balance en el poder de negociación o la percepción sobre el poder nacional (o ambas) cambian entre los Estados

---

<sup>7</sup> Robert Keohane. Cooperación y Regímenes internacionales. p. 73.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

que los negocian.”<sup>8</sup> Esta posición es absolutamente congruente con los dilemas de la teoría de los juegos ya analizados y en los cuales la premisa es la búsqueda racional y egoísta de los propios intereses.

Una segunda orientación, expresada por autores como Robert Keohane y Arthur Stein, conocidos como estructuralistas modificados, partiendo de una perspectiva realista de las relaciones internacionales, coincide con Strange al concebir el sistema internacional como una comunidad de Estados soberanos en la búsqueda egoísta de maximizar sus propios intereses y poder, pero se diferencia de la posición anterior al reconocer que el concepto de regímenes puede tener un impacto importante cuando resultados óptimos solo pueden ser alcanzados a través de las acciones coordinadas de distintos actores.

La tercera posición corresponde a autores como Raymond Hopkins y Donald Puchala, por una parte, y Oran Young por la otra, es recogida por Krasner en su obra a los fines de completar el espectro de las diferentes posiciones que sobre los regímenes internacionales van desde su casi absoluta negación hasta su permanente presencia en todos los fenómenos de las relaciones interestatales. Es así como estos autores afirman que los regímenes están presentes en todas las áreas de las relaciones internacionales, incluso en aquellas que podrían definirse como de mercado perfecto, ya que el mismo no puede sostenerse tan solo por los cálculos egoístas de cada actor, sino que por el contrario, los comportamientos basados en los propios cálculos individuales tienden a generar expectativas sobre los patrones de comportamiento que cabe esperar de los distintos actores en el tiempo, los que a su vez generan principios, normas, reglas y procedimientos implícitos o explícitos que son reconocidas por los distintos actores y en torno a los cuales convergen las expectativas de los distintos actores involucrados.

En la fundamentación de su tesis, Hopkins y Puchala, y Young contraponen el concepto de élites a la visión abstraccionista que sobre las relaciones internacionales mantienen los partidarios del realismo político, quienes entienden al sistema internacional como un conjunto de actores impersonales que son los Estados limitados a un único objetivo que es su seguridad y supervivencia, para lo cual sus acciones estarán siempre condicionadas por la búsqueda del mantenimiento o el mejoramiento de su posición relativa en la escala impuesta por el balance de poder. La aceptación de la tesis de que las relaciones internacionales no pueden ser explicadas desde el abstraccionismo estatista, sino por la existencia de personas que conforman la agenda interestatal bajo las presiones propias de la heterogeneidad de disciplinas y los objetivos de largo plazo que, condicionados por la coyuntura, enriquece de forma innegable el tablero de juego del sistema internacional, colocándolo mucho más allá de la visión monocéntrica del dilema de seguridad y dando mayor sentido a la necesidad de un sistema internacional sostenible como sistema, valga la redundancia.

Al revisar las diversas posiciones sobre los regímenes internacionales nos encontramos con que las mismas se fundamentan sobre la misma relación que existe entre los factores básico causales (poder e intereses como los principales en los

---

<sup>8</sup> Stephen D. Krasner. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes and Intervening Variables. p. 345.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

argumentos revisados) y los regímenes internacionales, siendo el caso que mientras para los estructuralistas convencionales esta relación es negadora de cualquier posibilidad de aceptación de los regímenes, para los estructuralistas modificados esta relación es condicionante y para otros es determinante de su misma existencia. El mismo Krasner, tras definir a los regímenes como variables intervinientes entre estos factores causales básicos y el comportamiento de los actores y sus consecuencias pasa a demostrar que no existe ninguna contradicción entre el hecho innegable de que los Estados tienen intereses que le son particulares y un poder que les permite maniobrar en el sistema internacional y la existencia de los regímenes, de hecho estos mismos elementos, usados en algunos casos por la corriente realista para negar la existencia de los regímenes internacionales, sirven para explicar su origen y desarrollo, ya que sin diferencias de intereses y limitaciones en el poder y su uso, los regímenes internacionales no tendrían ninguna razón de ser.

### El desarrollo de los regímenes internacionales

Siendo el objetivo del presente trabajo establecer cuales son las condiciones necesarias que harían posible el establecimiento de un régimen Inter-Americano que permita la cooperación en materia de defensa a los fines de analizar si el Tratado Interamericano de Defensa Recíproca permite aportar tales condiciones, resulta pertinente entonces revisar las distintas explicaciones que la teoría de los regímenes internacionales ofrece sobre su desarrollo.

Una de las explicaciones más aceptadas sobre el surgimiento y desarrollo de los regímenes internacionales parte de la orientación egoísta en la satisfacción de los propios intereses, al respecto, Stein señala que una primera circunstancia en la que la elección del comportamiento individual se fundamenta en la cooperación ocurre cuando la elección no cooperativa produce un resultado indeseable o sub-óptimo para las partes involucradas, tal como ocurre en el caso del chicken-game y en el dilema del prisionero. Asimismo, el autor señala que una gran parte de estas situaciones pueden ser resueltas a través de la coordinación, lo cual se explica en el caso del juego de la gallina en el que si cada actor decide manejar por el lado derecho nada más es necesario, por lo que es posible afirmar que la coordinación no necesita ser formalizada y mucho menos institucionalizada, basta con que sean reconocidas unas reglas y procedimientos para su materialización, lo que, como ya hemos visto, no es suficiente para conformar un régimen sino un acuerdo.

Keohane, por su parte, justifica la necesidad de los regímenes en aquellos casos en que los acuerdos *ad hoc* no permiten alcanzar el óptimo de Pareto en el resultado de la relación, por lo que “los regímenes pueden hacer el acuerdo más fácil si proveen marcos para el establecimiento de la responsabilidad legal (aunque esta no sea perfecta); mejora la cantidad y calidad de la información disponible para los actores; o reduce los costos de transacción...”, beneficios estos propios de los regímenes que, como comenta Krasner, “probablemente superan los costos de formación y mantenimiento de los regímenes cuando existe información asimétrica, riesgo moral, deshonestidad potencial o asuntos de alta densidad. Adicionalmente, los costos en la formación de regímenes serán menores cuando existe un alto nivel de comunicación formal e informal entre Estados, una condición más probable de ser encontrada en sistemas políticos abiertos bajo condiciones de

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

interdependencia compleja.” Asimismo, Young señala que los regímenes pueden formarse espontáneamente, cuando los regímenes emergen de la convergencia de expectativas de varias acciones individuales; de forma negociada, cuando los regímenes se forman por acuerdos explícitos; e impuestos, cuando son forzados por imposiciones externas; como es obvio, las dos primeras categorías se derivan de los intereses egoístas y particulares de quienes participan en el régimen.

Una segunda explicación sobre el surgimiento de los regímenes internacionales se fundamenta en el poder político, de la cual, tal como sucede en la teoría de los juegos, se derivan dos orientaciones distintas, una fundamentada en la cooperación idealista a favor del sistema, visto como el conjunto de todos los actores, y la segunda fundamentada en la cooperación al servicio de los intereses particulares.

Una tercera explicación sobre el surgimiento de los regímenes se centra en las normas y principios que, como habíamos ya señalado, constituyen la esencia de los regímenes. En tal sentido, resulta útil considerar la distinción hecha por Hopkins y Puchala al sugerir que existe una jerarquía de regímenes. Es así como estos autores identifican dos niveles de regímenes que constituyen lo que definen como la superestructura y la subestructura, refiriéndose la primera a un conjunto de principios difusos y normas que condicionan a los principios y normas específicas que rigen un área específica. El ejemplo aportado identifica al balance de poder durante el siglo XIX como un principio difuso que condicionó el régimen colonial. Asimismo, podría decirse que durante el siglo XX el balance en el poder relativo entre los actores a ambos lados del muro de Berlín constituyó un principio rector de la actuación y la toma de decisiones en el tema de la seguridad hemisférica, hoy en día la globalización y la interdependencia parecieran ocupar el lugar de los nuevos principios que conforman la superestructura.

### El tratado interamericano de asistencia recíproca

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Tratado de Río, como mejor se le conoce, ha sido invocado en 19 oportunidades desde su aprobación, siendo la más reciente en ocasión de los sucesos de Nueva York del 11 de Septiembre del 2001, fue aprobado en la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Río de Janeiro, Brasil el 09 de Febrero de 1947, entrando en vigor a partir del 13 de Marzo de 1948. Aunque surgió inicialmente por la preocupación por contar con un mecanismo de cooperación que permitiera la seguridad colectiva del Hemisferio durante la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, el 26 de Julio de 1976, se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia de Plenipotenciarios para la Reforma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

El Tratado de Río, aunque anterior a la Carta de la Organización de Estados Americanos, encuentra su justificación en el marco de éste, específicamente en el Capítulo VI sobre Seguridad Colectiva, la cual, inspirándose en la doctrina Monroe, señala en su artículo 28 que:

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

“Toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos.”

Asimismo, es posible afirmar que el TIAR es tratado especial en el sentido que le atribuye el Artículo 29 de la Carta de la OEA:

“Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia.”

En este sentido, el TIAR es el tratado especial en materia de defensa interamericana cuyo objetivo es prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los Países de América; y en el cual se definen, en primer lugar, una serie de principios que pretenden servir de marco al régimen de cooperación hemisférica para la defensa. Tales principios son:

- El principio de no-agresión y convivencia pacífica entre Estados;
- La soberanía y libre determinación de los Pueblos para escoger su forma de organización política, económica y social;
- El derecho a la legítima defensa individual y colectiva reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas;
- La solidaridad regional en el ejercicio de la legítima defensa colectiva;
- La supremacía del Derecho Internacional y en especial de los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas a los fines de lograr la organización jurídica de las relaciones interestatales como condición necesaria para la seguridad y la paz;
- La justicia y la moral como fundamentos de la paz;
- La seguridad económica colectiva como elemento indispensable para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

Resulta de interés establecer en primer término el ámbito de aplicación del acuerdo con relación a la materia, para lo cual es pertinente revisar la definición de agresión que la invocación de los mecanismos previstos. De acuerdo al artículo 9, se considera como agresión “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con las Cartas de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos o con el presente Tratado.” Agregándose posteriormente que “ninguna consideración, cualquiera sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación de una agresión.” En la segunda parte del mismo artículo se pasa a hacer una enumeración no taxativa, de una serie de actos que se considerarán como agresión, independientemente de que en los mismos se haya producido o no una declaración formal de guerra, dejando al Órgano de Consulta la posibilidad de determinar que otros casos concretos sometidos a su consideración constituyen agresión. Dicha enumeración considera como agresión:

- a) “La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de otro Estado, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado o el ataque armado por un Estado, contra el territorio o la población de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
- d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado;
- e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentren en el territorio de otro Estado con el consentimiento del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo respectivo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.”

Asimismo, el tratado considera una serie de normas por lo que los Estados parte regulan su comportamiento a los fines de preservar la paz entre ellos, así como las reglas y procedimientos que gobiernan la respuesta individual y colectiva cuando un estado miembro sufre un ataque armado o una agresión que no es un ataque armado, proporcionando un mecanismo de seguridad colectiva, cuya revisión detallada, por no ser el objeto de este trabajo, se hará solamente en aquellos casos en que sea de utilidad para los fines de nuestro análisis.

Es así como se establece un órgano regulador de la aplicación del tratado que sería el Órgano de Consulta del Sistema Interamericano, que no es más que la Asamblea de las Partes contratantes, y el cual estará facultado para acordar la aplicación de una o más de las siguientes medidas: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada.

Asimismo, pueden ser identificados una serie de derechos y obligaciones que constituyen el cuerpo normativo del acuerdo, entre los cuales se destacan:

- Los Estados Contratantes están obligados hacer todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias, por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el Sistema Interamericano, antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;
- Todos los Estados tendrán el derecho a escoger libremente su organización política, económica y social, sin que nada de lo estipulado en este Tratado pueda ser interpretado en el sentido contrario o de manera que pueda limitar o disminuir en forma alguna el principio de no-intervención;
- Un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado Parte será considerado como un ataque contra todos los Estados Parte y, en consecuencia, cada una de ellas se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas;
- Todos los Estados se comprometen en el respeto al Derecho Internacional expresado en el marco de los acuerdos comunitarios que permitan la organización jurídica como una condición necesaria para la seguridad y la paz;

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

- La obligación de las Partes Contratantes a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de las Cartas de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas o del presente Tratado;
- Los Estados se obligan al reconocimiento y la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad;
- Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar un tratado especial en el que se establezcan los mecanismos adecuados para garantizar la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos como factor necesario para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente;
- Los Estados Contratantes están obligados a la aplicación de las medidas mencionadas en el Artículo 8o, con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento.

### **El tratado de Río y la formación de un régimen de cooperación hemisférica para la defensa**

#### *Elemento Objetivo y Subjetivo de los Regímenes internacionales*

Anteriormente, en este mismo trabajo, se adoptaba la definición clásica de los regímenes internacionales que establece que los mismos están conformados por dos tipos de elementos, uno al que podríamos llamar objetivo que consiste en un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, implícitos o explícitos, a los fines de regular el comportamiento y sus efectos, y un segundo, al que podemos denominar como el elemento subjetivo que es el hecho de que en torno al elemento objetivo convergen las expectativas de un grupo de actores en un área específica de las relaciones internacionales.

En tal sentido, ha sido posible identificar en el TIAR un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, que si bien podría alegarse la necesidad de su revisión a los fines de adaptarlo a las actuales realidades, es posible decir que su contenido cumple con aportar el elemento objetivo.

El problema principal que el TIAR encuentra en sus aportes para poder contribuir a la formación de régimen de cooperación hemisférica en materia de defensa esta en el elemento subjetivo, o sea, en esa necesidad de convergencia de las expectativas de las partes. Es así como poco importa el hecho de que las partes hayan reconocido como comunes un conjunto de principios y se hayan obligado mediante un tratado a cumplir con una serie de obligaciones, reglas y procedimientos, si no existe una convergencia

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

apropiada de expectativas que permita el reconocimiento y fortalecimiento, mediante la ejecución cotidiana de la acordada, de actuaciones que se correspondan con un marco regimentado.

Es así como en el texto del acuerdo es posible identificar una disonancia entre sus principios que pueden aportar las señales iniciales de debilidad de este acuerdo para el logro de su objetivo. La primera señal de disonancia entre sus principios se encuentra en la contradicción existente entre el principio de la solidaridad regional en el ejercicio de la legítima defensa colectiva, que se expresa al afirmarse que “un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado Parte será considerado como un ataque contra todos los Estados Partes y, en consecuencia, cada una de ellas se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas” y el hecho de que ningún Estado Contratante estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento. Una segunda señal de disonancia se encuentra en el hecho de lo que, en términos de los dilemas de la teoría de los juegos presentados por Axelrod para explicar la cooperación, me atrevo a denominar como el “**derecho de preferencia por el conejo**”, el símil viene dado por el hecho de que Kenneth Oye, destaca que en el dilema de la cacería del ciervo la cooperación entre actores resulta más probable sobre la base de la preferencia universal por la carne de ciervo, a lo que valdría la pena contraponer los resultados lógicos que se derivarían del hecho de que alguno o algunos de los actores prefiriesen la pieza menor a la mayor. Es así como si bien resulta cierto que todos y cada uno de los actores tienen un interés evidente en la seguridad individual y regional, el mismo compite y con el tiempo es superado por el componente económico y comercial en las relaciones interestatales, tal como se desprende de los “considerando” del acuerdo y del artículo 11, en donde se afirma que “las Altas Partes Contratantes reconocen que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente debe garantizarse, así mismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, mediante mecanismos adecuados que serán establecidos en un tratado especial”, el cual hasta el día de hoy no existe.

### *Los Principios y Normas que Sustentan al TIAR*

Considerando la afirmación de Krasner de que los principios y normas son los elementos esenciales que definen las características de un régimen, por lo que los cambios que se operen en los principios o normas de un régimen serían en sí mismos un cambio de régimen, mientras que es posible afirmar que los cambios en las reglas y procedimientos pueden darse sin que ello pueda interpretarse como un cambio de régimen, aunque si pudiesen acarrear su fortalecimiento o debilitamiento en la medida que esos cambios sean más o menos coherentes con sus principios y normas.

El contenido del TIAR obedece a la necesidad de atender a amenazas derivadas de las acciones de otros Estados, lo cual obedece a la lógica de un mundo convulsionado por dos guerras mundiales, la entrada en escena del armamento nuclear y la perspectiva de un posible enfrentamiento de proporciones devastadoras entre las dos principales potencias militares que pugnaban por imponer su filosofía económica mientras,

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

afortunadamente, se enfrentan en un conflicto que por su prudencia fue denominado como “la guerra fría”. Tales afirmaciones se evidencian principalmente de las definiciones de agresión contenidas en el artículo 9 del acuerdo, las cuales tienen como denominador común que el origen de toda acción siempre se encuentra directa o indirectamente en un Estado, y aunque en la parte final del mismo artículo se autoriza al Órgano de Consulta a determinar que otros casos concretos sometidos a su consideración, equiparables por su naturaleza y gravedad a la enumeración contemplada en este mismo artículo, constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de los instrumentos anteriormente mencionados, tal capacidad no llega al extremos de hacer aplicable las reglas y procedimientos establecidos a agresiones cuyo origen no es estatal. Esta afirmación encuentra un sustento adicional en el artículo 8 del acuerdo, en el que se describen las medidas a las que están obligados los Estados Parte en caso de agresión en contra de alguno de sus signatarios.

Aún en el caso de que se considerase la conveniencia de mantener la vigencia del TIAR para atender a conflictos interestatales que amenacen la paz de la región, resulta obvio que el principio de la solidaridad regional se ha visto seriamente comprometido por una serie de razones que pasaremos a revisar posteriormente, pero entre los que cabe destacar, por ser materia de todo análisis sobre el tema, la actuación de los Estados Unidos en el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña.

### *El TIAR ¿Régimen o Acuerdo?*

Revisados estos argumentos, resulta esencial retomar la distinción hecha por Keohane entre acuerdos y regímenes para esta establecer entonces si el TIAR ha pretendido constituirse como fundamento de un régimen internacional, o si por el contrario sus elementos conforman un acuerdo. Haciendo un contraste entre el contenido del Tratado de Río y la teoría de los regímenes internacionales, es posible afirmar que el mismo constituye un acuerdo *ad hoc* que no proporciona los elementos necesarios para la constitución de un régimen internacional, y por lo tanto su utilidad para estimular la cooperación entre los Estados signatarios resulta por consiguiente limitada por las razones que a continuación se exponen.

Keohane define los acuerdos como arreglos *ad-hoc* que a veces tienen como objetivo un asunto específico o la ejecución de una sola acción, mientras que los regímenes deben ser entendidos como algo más que arreglos temporales que pueden cambiar con cada variación de la situación coyuntural, el poder o los intereses. Los regímenes no pueden estar orientados por situaciones coyunturales o por cálculos de intereses a corto plazo. De hecho, se afirma que el propósito de los regímenes es facilitar los acuerdos entre las partes.

Tal distinción resulta especialmente importante si atendemos, como señala Keohane, a la necesidad de los regímenes en aquellos casos en que los acuerdos *ad hoc* no permiten alcanzar el óptimo de Pareto en el resultado de la relación, por lo que “los regímenes pueden hacer el acuerdo más fácil si proveen marcos para el establecimiento

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

de la responsabilidad legal (aunque esta no sea perfecta); mejora la cantidad y calidad de la información disponible para los actores; o reduce los costos de transacción...”

Al hacer referencia a la responsabilidad legal (aunque no sea perfecta), Keohane destaca el hecho de que se ha concedido tal peso a la soberanía como principio angular de las relaciones internacionales, que resulta prácticamente imposible constituir instituciones internacionales que sean capaces de ejercer autoridad sobre los Estados, siendo este una de las principales limitaciones y retos del Derecho Internacional Público. Pero pese a tal limitación, es importante mantener siempre presente que los regímenes internacionales no encuentran su fundamento ni su principal utilidad en la formalidad de su *status* legal, ya que de ser así serían fácilmente destruidas por las acciones individuales de los Estados soberanos. Su fundamento más bien está en la confluencia de expectativas en un área específica o en la trama de las distintas áreas que conforman la complejidad de las relaciones entre Estados y que permite cierto grado de previsibilidad sobre las conductas que otras Partes asumirán y las consecuencias que se derivarían de las mismas. La inexistencia de una autoridad central que pueda imponer la conducta o las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento hace que la ejecución de una conducta distinta a las expectativas de los demás actores se traduzca en un debilitamiento del marco principista que sirve de columna vertebral a un régimen determinado, lo que acarrea a su vez, como consecuencia lógica, un debilitamiento del régimen en sí mismo.

Con relación a la cantidad y calidad de la información, es innegable el enorme peso que la incertidumbre tiene sobre la posibilidad de establecer relaciones cooperativas, y por lo tanto para la formación y mantenimiento de los regímenes internacionales. Es imposible concebir un régimen, como mecanismo que permita la cooperación entre partes, si en el mismo no se contemplan mecanismos por medio de los cuales se pueda acceder a una mejor y mayor cantidad de información que permita reducir la incertidumbre sobre las consecuencias del propio comportamiento, considerando que en toda relación ínter partes existe la posibilidad de que se presenten tanto intereses comunes como intereses en conflicto, y por lo tanto la posibilidad de engaño así como la necesidad de contar con datos que permitan resolver el eterno dilema entre ganancias absolutas y ganancias relativas. Desde la perspectiva de la teoría del fracaso del mercado, los mecanismos que permiten la reducción de la incertidumbre resultan ser los más importantes, debido a que de acuerdo a su postulado fundamental, en ausencia de instituciones apropiadas, no se realizarán ciertos acuerdos mutuamente ventajosos a causa de la incertidumbre, debido a tres fuentes de dificultades particularmente importantes: información asimétrica, riesgo moral e irresponsabilidad.

La manipulación de los costos de transacción ha sido siempre considerada como un objetivo de cualquier régimen y como uno de los medios más eficaces para lograr la cooperación entre actores. Precisamente, es en esta posibilidad en que se fundamenta el éxito relativo que ha logrado la Organización Mundial de Comercio en el acatamiento de sus principios o normas por los Estados Parte del Acuerdo de Marrakech, y aunque esta organización supranacional no es vista por las partes en el acuerdo como un gobierno que está más allá de su soberanía como Estado, y por lo tanto el cumplimiento de los compromisos depende básicamente de la buena fe en las acciones de los países en relación a los compromisos adquiridos, lo que si está claro es que el incumplimiento tienen

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

ahora un costo que puede traducirse en el daño subjetivo al prestigio del Estado Parte trasgresor, cuya acción será vista por el resto de la comunidad como ilegítima, mientras que se activan las posibilidades de sanciones objetivas como son la autorización de retaliaciones de parte del Estado afectado, que además serán vistas como legítimas y justificadas por el resto de la comunidad internacional. Esto trae como consecuencia lógica que ahora los Estados tendrán menos incentivos para violar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, aún en aquellos casos particulares en que el interés egoísta pareciera superar los beneficios del cumplimiento, por las consecuencias que ello acarreará sobre el conjunto global de sus relaciones comerciales internacionales.

Asimismo, existe una importante vía de reducción de los costos de transacción fundamentada en el hecho de que los regímenes dan origen a mecanismos institucionales que permiten que las burocracias estatales se reúnan para negociar y crear estructuras y mecanismos para el intercambio de información y la evaluación permanente de nuevas políticas y acuerdos.

### *La Interdependencia y la Complejidad de la Agenda Internacional*

Ya en 1975, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger, expreso:

“Los problemas de energía, recursos, medio ambiente, población, los usos del espacio y los mares ahora compiten con los asuntos relacionados con la seguridad militar, ideología y conflictos territoriales, los cuales tradicionalmente han constituido la agenda diplomática.”<sup>9</sup>

La forma de agrupación e interrelación de temas dentro de un régimen o la relación entre regímenes a través de la superestructura es capaz de facilitar o hacer más difícil lo que se conoce como los pagos laterales, o sea, la conformación de lo que se conoce como una agenda integrativa de negociación que permita ampliar la zona de acuerdo posible pasando de una relación distributiva o suma-cero caracterizada por las relaciones competitivas entre actores, a una relación cooperativa en donde la ampliación de la agenda haga posible que cada actor reciba algo de valor relativamente mayor para él en un tema específico a cambio de entregar o ceder en otro tema de valor relativamente menor.

Esta circunstancia que no es más que una modificación sobre la estructura de pagos, es tan solo uno de los elementos aportados por los regímenes que hacen posible la cooperación, el otro, como señala Kenneth Oye es la sombra del futuro, en que las decisiones de los jugadores involucrados es influenciada por una estructura de incentivos diferente a la que se presenta en situaciones aisladas o no reiterativas, lo que hace que los intercambios entre temas no necesariamente tengan que producirse en una sola jugada, sino que los equilibrios pueden alcanzarse mediante una serie de negociaciones que abarquen temas distintos en espacios de tiempo también distintos.

---

<sup>9</sup> Traducción propia.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

Tal como señala Robert Keohane:

“Si solo existiera un régimen único de la política mundial, o si cada uno de los regímenes existiera aisladamente, el gobierno egoísta dejaría racionalmente de cumplir con sus reglas. Los regímenes serían abandonados cuando los gobiernos calcularan que los costos de oportunidad de pertenecer a un régimen fueran más elevados que los de cualquier curso de acción alternativo y factible...los gobiernos pertenecen a muchos regímenes. La perturbación de un régimen no afecta solamente la conducta en el área temática que ese régimen regula, sino que probablemente afecte también a otros regímenes de la red. Para que un gobierno racionalmente infrinja las reglas de un régimen, los beneficios netos de esa acción deben superar los costos netos de los efectos que esa acción ejercerá sobre otros regímenes internacionales.”

Como consecuencia de esta afirmación, generalmente aceptada por los estudiosos de la teoría de los regímenes internacionales, la consecuencia lógica de un régimen que ha perdido su conexión con otros regímenes es su desconocimiento en la medida en que el cumplimiento con compromisos que de él se derivan no se traduzca en beneficios mayores a aquellos que pueden ser obtenidos por otras actuaciones alternativas o unilaterales.

### *La Agenda Interamericana*

La creciente agenda internacional se ha visto profundamente afectada en la diversidad y complejidad de sus temas como consecuencia de la globalización. Tal fenómeno de innegables y aún impredecibles consecuencias para la totalidad de los países asoma ya sus particulares consecuencias en la agenda interamericana, y en especial para América Latina.

El primer asunto que debe ser tomado en consideración para comprender la agenda interamericana es que en este continente han convivido en relativa paz una heterogeneidad de pueblos en donde el contraste mayor se da entre el norte y el sur del Río Grande. Los conflictos interregionales en este lado del mundo han sido más bien escasos y hacia el futuro lucen más bien improbables. Asimismo, sus territorios no han sido amenazados ni motivo de disputa entre potencias extranjeras desde el siglo XIX, aunque si se percibe con relativa frecuencia en sus actuaciones internacionales los traumas de un pasado colonial, lo que posiciona el principio de la soberanía en el primer plano de toda consideración que tenga por objeto cualquier tipo de relación en el ámbito internacional.

La vocación pacifista que siempre ha mostrado la región, como dice el Dr. Luis Bitencourt<sup>10</sup>, no es garantía de un futuro pacífico para el hemisferio, ya que en él se desarrollan importantes variables tales como el crimen internacional, el tráfico de drogas,

---

<sup>10</sup> Bitencourt, Luis. “Latin American Security: Emerging Challenges”. The Global Century, Volume II. National Defense University Press. 2001. p. 895.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

democracias frágiles y pobreza, que son capaces de iniciar un conflicto o desestabilizar el actual balance regional.

Parte importante de las relaciones que se desarrollaron entre los Estados Unidos y sus vecinos durante el siglo pasado tuvieron como centro de atención principal la cooperación política y militar necesaria para garantizar la alianza entre territorios vecinos, cada uno atendiendo a variadas motivaciones, en el enfrentamiento por lograr espacios de influencia, que en fin enmarcaría toda forma de interrelación intra e interestatal durante la Guerra Fría, siendo el papel de la mayor parte de los países del continente más bien secundario y pasivo. Tales razones, además del momento en que nace el TIAR, han servido de argumento a los países signatarios para alegar que este tratado más que atender a intereses comunitarios ha atendido básicamente a los intereses de los Estados Unidos durante la Guerra Fría. A este argumento se une el enorme desprestigio en que cae durante la Guerra de las Malvinas, cuando se desconoce por parte de los EEUU la convocatoria a la defensa comunitaria y éste se alía a Gran Bretaña, lo que ha servido para hacer común la posición de muchos tratadistas que alegan que el TIAR no se encuentra de hecho ya en vigencia.

Evitando los pronunciamientos sobre la legitimidad de las actuaciones de los actores involucrados, y sobre si las mismas encajaban en los supuestos de hecho que el TIAR consideraba válidos para invocar el mecanismo regional, resulta evidente que la actuación de los Estados Unidos en este caso particular generaron una importante fractura de las expectativas en la región sobre cual sería la utilidad práctica del tratado en caso de un conflicto entre una potencia extracontinental y un país del sistema, lo cual degenera en un importante debilitamiento del compromiso de los países signatarios con los principios y normas que lo constituyen.

A los hechos ya comentados de que el TIAR es considerado un tratado de asistencia recíproca para la defensa en caso de conflictos interestatales, y en el caso específico de tales conflictos no fue capaz de originar las conductas esperadas de sus signatarios, se adiciona el hecho de que los conflictos interestatales son cada día menos probables y las amenazas que los Estados consideran en sus agendas internas no son comunes, con muy contadas excepciones como es el caso de la guerrilla y el narcotráfico en Colombia que afecta a otros países vecinos, por lo que no generan los incentivos necesarios para la cooperación interestatal.

Tales condiciones no tan solo debilitan el régimen de cooperación interamericana, si es que en algún momento ha habido un régimen como tal, sino que además constituyen importantes obstáculos para su implementación ya que, lo que hemos llamado impropriamente el “**derecho de preferencia por el conejo**” ha hecho que, ante la percepción de inexistencia de amenazas comunes, las prioridades de cada Estado sean distintas y adicionalmente, para acentuar tales dificultades, las amenazas sean de naturaleza interna en la mayoría de los casos, lo que hace que la cooperación internacional y la tan preciada soberanía luzcan en la mayoría de las ocasiones, cuando menos, incompatibles.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

Pese a la heterogeneidad de las agendas internas de los países del hemisferio es posible identificar algunos temas que siendo percibidos como amenazas internas trascienden las agendas individuales para formar parte de la agenda colectiva subregional. Entre tales temas destaca el de la guerrilla, el narcotráfico, la inestabilidad de las democracias, el subdesarrollo económico, los altos índices de pobreza y la globalización. La inclusión de la globalización como una de las amenazas comunes, aunque pueda ser visto como una afirmación desproporcionada no lo es para muchos de los países del continente que perciben la apertura de los mercados mundiales como una amenaza a su soberanía, una nueva forma de colonización sin las responsabilidades propias de la tutela territorial, pero con los inconvenientes de la pérdida de control sobre sus propias decisiones y por lo tanto sobre su destino, lo que acarrea como consecuencia una mayor aprehensión emocional por el concepto de soberanía en cuyo ejercicio puede llegarse al aislacionismo nacional o subregional.

<b>y=USA</b>				
	<b>No-cooperación</b>	<b>Agenda monocéntrica basada en Seguridad Económica</b>	<b>Agenda monocéntrica basada en cooperación militar o seguridad económica</b>	
	<b>Cooperación</b>	<b>Agenda Integrativa que incluya cooperación</b>	<b>Agenda monocéntrica basada en cooperación</b>	
		<b>Cooperación</b>	<b>No- cooperación</b>	
	<b>•Preferencia Estados Unidos •Preferencia Latinoamérica</b>			<b>x= LA</b>

# Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

## Conclusiones

### *El Derecho de Preferencia por el Conejo*

En la propuesta original del presente trabajo se había planteado como objetivo determinar, partiendo de un análisis de la teoría de los regímenes internacionales y del Tratado de Río, las condiciones necesarias que harían posible el establecimiento de un régimen Inter-Americano que permita la cooperación en materia de defensa y la influencia que el mismo tendría sobre el comportamiento de los países que conforman el sistema.

Para dar cumplimiento a tal objetivo se ha realizado una revisión de los elementos que la teoría sobre la cooperación y los regímenes internacionales ha identificado como condiciones necesarias para el surgimiento de la cooperación entre Estados, partiendo de los análisis hechos Robert Keohane, Ronald Coase, Kenneth Oye, Joseph Grieco y Stephen Krasner, entre otros, para, a partir de allí hacer un análisis de los elementos que son recogidos en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca a fin de determinar los elementos que el mismo aporta para la consolidación de un régimen o sistema de cooperación a nivel interamericano en materia de Defensa capaz de hacer frente a las nuevas amenazas atendiendo a su especial naturaleza.

Como ha sido ya evidente del desarrollo del presente trabajo, el TIAR no constituye propiamente lo que podríamos identificar como un régimen internacional debido a que a pesar de identificar una serie de principios y normas, así como reglas y procedimientos, componentes éstos de lo que hemos denominado como el elemento objetivo de los regímenes internacionales, el elemento subjetivo, o sea, el reconocimiento de tales principios y normas, así como la convergencia de las expectativas de las partes sobre cual sería el comportamiento de las partes si los supuestos de hecho descritos en el acuerdo se materializaran, posiblemente nunca hayan existido. Es así como del texto mismo del acuerdo es posible se evidencian disonancias entre sus principios que obedecen a un condicionamiento del comportamiento comprometido que se origina en las asimetrías de poder y que aportan las señales iniciales de debilidad de este acuerdo para la creación de un régimen interamericano de cooperación para la defensa.

Una primera señal de disonancia entre sus principios se encuentra en la contradicción existente entre el principio de la solidaridad regional en el ejercicio de la legítima defensa colectiva y el hecho de que ningún Estado Contratante estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento. Una segunda señal de disonancia, siempre presente en toda declaración de dialogo que incluya las relaciones Norte-Sur, es lo que constituye lo que hemos denominado impropriamente el “**derecho de preferencia por el conejo**”, que no es más que el desfase de prioridades entre los Estados Parte del Sistema Interamericano, en donde mientras para los Estados Unidos el *issue* antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial, se ha centrado en el dilema de la seguridad, y aunque cada uno de los actores tienen un interés evidente en la seguridad individual y regional, el mismo compete y con el tiempo es superado por el componente económico y comercial en las relaciones interestatales.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

Asimismo, es evidente el tipo de amenazas derivado de la guerra convencional entre Estados vigente para entonces, y por lo tanto los principios, normas, reglas y procedimientos a que se comprometen los Estados miembros del TIAR no guardan relación con los que servirían de base a un régimen de cooperación para la defensa recíproca interamericana que considere la naturaleza no estatal de las nuevas amenazas, siendo el caso que aún en el caso de considerarse la vigencia del TIAR para atender a conflictos interestatales que amenacen la paz de la región, resulta obvio que el principio central del acuerdo, constituido por la solidaridad regional, se ha visto seriamente comprometido a la hora de su activación efectiva.

Adicionalmente a las evidentes carencias del elemento subjetivo reflejadas en la falta de consenso de los Estados Parte en el reconocimiento efectivo de los principios y normas del TIAR, debe considerarse la falta de una instrumentación que permita el establecimiento de la responsabilidad legal, mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para Estados signatarios y reducir los costos de transacción, objetivos éstos que constituyen la razón de ser de los regímenes internacionales.

Ante la falta de unidad de criterio en la percepción de amenazas comunes a los distintos países de la región y la heterogeneidad de sus prioridades y expectativas, la formación de un régimen inclusivo de todos los países solo es posible mediante el ejercicio del “**derecho de preferencia por el conejo**”, o sea, a través de procesos de negociación integrativa que consideren la complejidad de las respectivas agendas y sea capaz de construir zonas de acuerdo posible ampliadas mediante el establecimiento de relaciones entre los diferentes temas que conforman el conjunto de los intereses nacionales de cada Parte. Para ello es necesario considerar no tan solo los intereses nacionales expresados como tales en el marco constitucional y legal de cada Estado, ya que ello corresponde en la mayoría de los casos a una visión estable, gracias a su abstraccionismo, y por lo tanto estática, de la naturaleza de sus prioridades y expectativas, sino la riqueza de las agendas de cada Estado en su acción intra e interestatal, lo que trasciende la visión monocéntrica del dilema de seguridad haciendo necesario un sistema interamericano sostenible que permita la integración armónica de lo que Hopkins y Puchala definen como una superestructura, que en los actuales momentos se identifica con el fenómeno de la globalización y la interdependencia, y una subestructura que permita la agrupación e interrelación de temas dentro de un régimen o la relación entre regímenes, capaz de facilitar los pagos laterales en una agenda ampliada que haga posible que cada actor reciba algo de valor relativamente mayor para él en un tema específico a cambio de entregar o ceder en otro tema de valor relativamente menor, en los que los jugadores involucrados son influenciados por una estructura de incentivos diferente a la que se presenta en situaciones aisladas o no reiterativas, lo que hace que los intercambios entre temas no necesariamente tengan que producirse en una sola jugada, sino que los equilibrios pueden alcanzarse mediante una serie de negociaciones que abarquen temas distintos en espacios de tiempo también distintos (la sombra del futuro).

El contenido de esta compleja agenda que sería capaz de constituir un régimen de cooperación interamericano puede ser comprendido en buena parte, gracias a su dinamismo actual, al revisar las agendas de los diferentes esquemas de integración subregional y la forma en que estos han venido funcionando, así como las negociaciones

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

entre estos bloques subregionales y los Estados Unidos. El reto se encuentra entonces en nada menos que en la construcción de un régimen, y aunque son bien conocidos los argumentos sobre las dificultades que tal tarea implica, y aceptando el hecho de que algunos de los principios sobre los que se sustenta el TIAR sean rescatables, no es posible hablar de la modificación o evolución del régimen existente debido a que tal régimen de cooperación y solidaridad activa para la defensa recíproca no existe ni ha existido, y tal carencia no puede ser sustituida por un acuerdo específico y coyuntural basado en la naturaleza de las nuevas amenazas desde hace tanto tiempo anunciadas y cuya más dramática expresión pudimos vivir el pasado 11 de Septiembre del 2001. La construcción de tal régimen hará necesario contestar a algunas preguntas previas entre las cuales deben estar:

- ¿Cómo debe estar constituida una agenda interamericana de largo plazo que permita reunir bajo un mismo régimen, o un sistema de regímenes, el interés nacional y el interés colectivo, mediante una distribución de temas que por su importancia y su valor de intercambio permitan influir de forma positiva sobre la estructura de pagos haciendo posible y conveniente la cooperación entre Estados en materia de Seguridad Hemisférica?
- ¿Cuál sería la forma adecuada de relacionar temas que pueden ser de naturaleza tan disímil para generar una estructura de pagos que goce de legitimidad entre las partes y no se convierta en un mecanismo de manipulación o chantaje cuyo reconocimiento y estabilidad en el tiempo o ante situaciones de adversidad extrema se vuelva precaria?
- ¿Cómo quedaría constituido el marco jurídico e institucional necesarios para la implementación de un régimen interamericano de cooperación en materia de defensa?
- ¿Existen los principios jurídicos de aceptación general cuya interpretación y aplicación permitirían construir y justificar el marco de una nueva propuesta de entendimiento regional que se constituyan en un nuevo régimen de cooperación con base en el Derecho Internacional y que pueda integrarse armónicamente a la legislación interna de cada país miembro?