

Fecha de recepción: 2/07/2024.

Fecha de aceptación: 15/08/2024.

Centro de Prevención de Conflictos: una necesidad regional

Conflict Prevention Center: a Regional Need

DANIEL ESTEBAN

Universidad de la Defensa Nacional, Argentina

daniel.esteban@undef.edu.ar

Resumen

En el ámbito internacional, se destacan dos tendencias a nivel estratégico: el fortalecimiento de la democracia como forma de gobierno y la globalización, respaldada por la regionalización. Esta última tendencia define las reglas de la Seguridad Internacional y, en Argentina, nos preocupa especialmente la seguridad hemisférica y regional. Para lograr un desarrollo sostenible, debemos reflexionar constantemente sobre cómo incrementar la seguridad en el Cono Sur, si es posible profundizar en la integración del MERCOSUR en materia de seguridad y cuáles son los mecanismos necesarios. Al responder estas preguntas, podremos adoptar acciones concretas para consolidar el MERCOSUR como una zona de paz y seguridad, para avanzar en nuestra integración regional.

Palabras clave: Cono Sur – MERCOSUR – prevención de conflictos – seguridad regional – seguridad cooperativa

Abstract

In the international sphere, two strategic trends stand out: the strengthening of democracy as a form of government and globalization, supported by regionalization. Globalization, in particular, defines the rules of international security and, in Argentina, we are especially concerned about hemispheric and regional security. To achieve sustainable development, we must constantly reflect on how to increase security in the Southern Cone, whether it is possible to deepen the integration of MERCOSUR in terms of security and what are the necessary mechanisms to achieve it. By answering these questions, we will be able to take concrete actions to consolidate MERCOSUR as a zone of peace and security and to enhance our regional integration.

Keywords: Southern Cone – MERCOSUR – Conflict Prevention – Regional Security – Cooperative Security

Introducción

Sin lugar a dudas, en el Sistema Internacional las tendencias más fuertes a nivel estratégico son el fortalecimiento global de la democracia como forma de gobierno y la consolidación del proceso de globalización. Esta última tendencia, a su vez, se ampara en el afianzamiento del proceso de regionalización. Este no es sólo un dato político, pues esta directriz continuará definiendo las reglas de la Seguridad Internacional.

Como argentinos, nos preocupa la seguridad global, pero más nos preocupa la seguridad hemisférica y, más específicamente, la seguridad de la región. Precisamente por esta razón, y para procurar un desarrollo sostenido en el tiempo, nuestro principal objetivo debería ser reflexionar de manera constante sobre las siguientes preguntas: ¿qué podemos

hacer para incrementar la seguridad del Cono Sur? ¿Se puede dar un paso más allá en la integración del MERCOSUR en materia de seguridad? ¿Con qué mecanismos sería posible?

Responder estos interrogantes nos permitiría adoptar acciones concretas a favor del MERCOSUR como zona de paz y seguridad, avanzando en la consolidación de nuestro proceso de integración regional.

Antes de sumergirnos en el desarrollo de la propuesta, debemos hacer mención al cambio que se ha producido respecto del concepto de seguridad y los mecanismos para conservarla.

Antecedentes

Enmarcadas en el contexto de la Guerra Fría, las doctrinas de defensa en el Hemisferio Sur estaban basadas en el principio de contención del comunismo para evitar su expansión en el continente. Con este argumento, se estableció un Sistema de Seguridad Interamericano, que opera a través de instrumentos jurídicos hemisféricos, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID), y también la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Junta Interamericana de Defensa fue creada en 1942 como respuesta al ataque del Imperio del Japón a Pearl Harbor. En la XI Conferencia Internacional Americana, en 1948, se resolvió que la Junta continuara como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra agresiones.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue suscripto en 1947 como un tratado multilateral sobre seguridad regional que establece una zona geográfica de seguridad y actúa como alianza militar defensiva. La Organización de Estados Americanos se consolidó a principios de 1948. Dicho organismo multilateral fue concebido para afianzar la paz y seguridad del continente, mediante la aplicación de la solución pacífica de controversias.

La idílica ilusión de la finalización de la Guerra Fría y del conflicto ideológico implicó que este Sistema se desdibujara, al hacerse necesario replantear los conceptos de *amenaza* y *enemigo*. Con ello, los instrumentos tradicionales mencionados anteriormente resultarían obsoletos, ineficientes y costosos para resolver los conflictos ante una nueva amenaza que se presenta como multidireccional y multifacética. Asimismo, se mutó de una sola amenaza de carácter estatal a una transnacional.

A nivel subregional, los acuerdos en materia de seguridad son recientes, conllevan visiones comunes respecto de problemas compartidos debido a proximidades geográficas.

La situación internacional actual obliga a los Estados a cooperar conjuntamente, ya que no pueden hacer frente a este tipo de amenazas de manera individual. Es necesaria la conjunción de instrumentos y medios para lograr una respuesta efectiva.

El MERCOSUR, Chile y Bolivia se declararon como zona de paz en julio de 1998 y acordaron constituirse como zona libre de armas de destrucción masiva y de minas antipersonales. También acordaron fortalecer los mecanismos de cooperación en temas de seguridad. Esto fue posible gracias a una paulatina modificación de las percepciones de amenaza por parte de los Estados, que fueron eliminando, en el planeamiento, las hipótesis de conflicto a lo largo de los años.

Más recientemente, encontramos en la estructura del MERCOSUR otro antecedente: el Tribunal Arbitral de Controversias, que comenzó a funcionar en 2004. Esta es la primera institución supranacional que intenta revestir al bloque de la seguridad jurídica necesaria para avanzar en su proceso integrador. Está compuesto por cinco miembros, abocados a solucionar aquellos casos en que los Estados miembros adopten medidas violatorias de la normativa del MERCOSUR y que no podrían resolverse utilizando el procedimiento ordinario previsto en el Protocolo de Olivos. Anteriormente, los laudos arbitrales se resolvían según la interpretación de cada una de las partes, lo cual fue superado en la nueva instancia. Las

decisiones son definitivas y tienen carácter vinculante, que podrán confirmar, modificar o derogar lo dicho por los tribunales *ad-hoc*.

Dentro de esta perspectiva, se comienza a redimensionar el concepto de seguridad, tomando distancia de la Seguridad Colectiva, teniendo en cuenta el concepto de Seguridad Cooperativa planteado por el accionar de los Estados en el ámbito de la regionalización. Su origen se encuentra en la experiencia europea posterior a la Segunda Guerra Mundial, donde se celebraron innumerables acuerdos institucionales sobre control de armamentos y medidas de construcción de confianza.

Este nuevo concepto prevé mecanismos como la conformación de un ambiente de estabilidad y predictibilidad, programas de cooperación y la generación de medidas de construcción de confianza entre los Estados para eliminar hipótesis de conflicto.

Una forma práctica para describir la Seguridad Cooperativa es a través de una situación en la cual, mediante la aplicación de medidas de confianza mutua, en forma gradual y acumulativa, se va logrando modificar las percepciones vinculadas a una relación interestatal clásica de competencias, hasta transformarla en una relación de comprensión y cooperación.

Las Medidas de Confianza Mutua constituyen el conjunto de instrumentos de carácter recíproco cuyo objetivo principal es promover e impulsar las relaciones pacíficas entre los Estados a fin de reducir los riesgos de conflictos bélicos y/o crear un ámbito de relacionamiento que contribuya a reforzar los procesos de integración y/o cooperación en función de intereses comunes. Son la herramienta necesaria para pasar de la lógica de la confrontación a la lógica de la cooperación.

Dichas medidas pueden clasificarse en:

a) Medidas de primera generación: se caracterizan, principalmente, por sus limitaciones; no son obligatorias y, en su mayor parte, son bilaterales y su significación militar es prácticamente simbólica.

Medidas de segunda generación: son obligatorias (los Es-

tados adoptan voluntariamente medidas que asumen como obligatorias); se dan en el marco de intercambios multilaterales, son significativas desde el punto de vista militar y, a diferencia de las primeras, incluyen mecanismos de verificación.

c) Medidas de tercera generación: constituyen, en sentido estricto, mecanismos de seguridad cooperativa.

Estas incluyen:

El intercambio comprensivo de información militar entre los Estados; la prevención de crisis mediante mecanismos de consulta multilaterales;

El desarrollo de sistemas informatizados para la circulación de información militar (lo cual constituye un salto cualitativo en materia de transparencia); la creciente regulación recíproca de las actividades militares;

El desarrollo de capacidades militares integradas y el compromiso de contribuciones conjuntas en operaciones de paz.

Las Naciones Unidas han recomendado en el año 1992 la creación de centros regionales de reducción de riesgos. Estos centros tienen estrecha conexidad con la Junta Interamericana de Defensa debido a las tareas de asesoramiento y planeamiento a ella encomendadas. Son órganos de trabajo con dependencia estructural y autonomía funcional. Pensados para la prevención, evaluación y resolución de conflictos, también son denominados centros de prevención de crisis.

El inicio de un procedimiento de acercamiento, basado en la generación de medidas de confianza mutua, dependerá del grado de desconfianza u oposición existente entre las partes.

Por ello, como venimos sosteniendo desde hace años (Es-teban, 2004), creemos que la creación del Centro de Prevención de Conflictos (CPC) constituye la máxima medida de confianza a adoptar para la región del Cono Sur.

Estructura del Centro de Prevención de Conflictos

El CPC debe enmarcarse indefectiblemente en el concepto de *seguridad cooperativa*. Entendemos que es aquella que se establece en una región donde los Estados que la integran hayan plasmado su voluntad de reducir o eliminar los conflictos, mediante la previsión y el control de ellos, evitando llegar a las crisis, con la finalidad de hacer que la región sea lo más segura posible, facilitando el desarrollo y atrayendo las inversiones.

El objeto de análisis del CPC es, entonces, aquel factor de riesgo o situación que pueda conducir a la inestabilidad de la región.

El Centro de Prevención de Conflictos debe ser concebido como un órgano multilateral representado por todas las partes que integran la región, ubicado físicamente dentro del territorio, con las capacidades estructurales y técnicas para recibir y procesar información, interactuar entre los organismos especializados de las partes y poder sugerir conductas a los Estados que tengan la fuerza de conocimiento y el consenso.

Las principales características que debería poseer el CPC serían las siguientes:

1. Instalaciones físicas necesarias:
 - Oficinas para cada delegación.
 - Sala de crisis y decisiones.
 - Sala de exposiciones.
 - Centro de comunicaciones.
2. Base de datos iniciales:
 - Listado de conflictos reales y probables entre las partes.
 - Cartografía digitalizada de los lugares de conflicto.
 - Información digitalizada sobre la historia de cada conflicto.
 - Listado de experiencias aplicadas con resultados positivos y negativos.
 - Medidas de prevención y solución para probables

- conflictos nunca materializados.
 - Experiencias extranjeras aplicadas en conflictos similares.
 - Legislación internacional y nacional vigente en la materia.
 - Listado de expertos regionales e internacionales sobre cada uno de los conflictos.
 - Situaciones deducidas donde se presentarían conflictos no manifestados.
 - Listado de medios a disposición en las partes, para influir en cada conflicto.
3. Capacidades telemáticas que debería disponer:
- Constitución de una base de datos.
 - Enlace con los órganos de decisión de cada Estado.
 - Representación gráfica de espacios y situaciones.
 - Recepción de información satelital.
 - Enlace telefónico con cualquier lugar o persona del planeta.
 - Recepción de imagen del lugar del conflicto.
 - Capacidad de videoconferencias con los órganos de decisión.
4. Personal que debería integrarlo por cada una de las partes, con capacitación en:
- Derecho internacional.
 - Diplomacia.
 - Defensa y seguridad.
 - Fuerzas Armadas.
 - Ingeniería química y nuclear.
 - Ingeniería informática.
 - Sanidad humana y animal.
 - Ingeniería en petróleo y aguas.
 - Ingeniería civil con especialidad en centrales energéticas u obras de contención de aguas.
 - Ingeniería aeroespacial.
 - Traductores.
 - Con la finalidad de reducir costos e inicialmente

comprobar la eficiencia del organismo de prevención, se considera conveniente la realización de un programa que asegure en el tiempo una planta de personal diversificada y completa.

- Sería prudente comenzar la actividad con los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y las Agregadurías de Defensa, para luego contratar personal idóneo para las distintas funciones.
 - La masa de expertos trabajaría bajo la modalidad de consulta, utilizando un sistema *on call*.
5. Mecanismo de funcionamiento del CPC (pasos del ciclo)
- Detección del conflicto en gestación o declarado.
 - Análisis del conflicto.
 - Consulta de expertos.
 - Formulación de las medidas para prevenir o neutralizar el conflicto.
 - Consenso de la medida formulada.
 - Sugerencias de las medidas a los órganos ejecutivos de cada Estado involucrado.
 - Adopción de las medidas por cada Estado.
 - Monitoreo y reanudación del ciclo.
 - Redacción y difusión del informe internacional.

Conclusiones

El Centro de Prevención de Conflictos tiene como fin la superación de los conflictos en pos del desarrollo de las naciones que integran el Cono Sur. Dichas naciones comparten la característica de poseer sociedades complejas, con conflictos socioeconómicos latentes que el Estado no presenta capacidad de responder. En estas circunstancias les resulta impensable o improbable el gasto en contiendas que requieran

despliegue de fuerzas.

Por tal razón, los gastos anuales de funcionamiento del CPC serían imperceptibles en comparación a la magnitud del ahorro que pueda realizarse por la reducción o neutralización de conflictos.

El CPC no pretende minimizar el papel de las Fuerzas Armadas en la defensa de un país y del sostenimiento del sistema democrático. En primer lugar, porque la existencia del Centro no significa la eliminación de los conflictos que puedan devenir en crisis en forma automática. En segundo lugar, sería pecar de ingenuidad en un mundo que nos ha demostrado que, luego del fin de la Guerra Fría, no sólo no se acabaron los conflictos, sino que actores, medios y motivaciones han mutado de forma tal que se hace necesario aunar esfuerzos, porque se desconoce el origen y la oportunidad de las amenazas.

Este órgano debería estar en capacidad de atender conflictos de orden territorial, sanitarios, alimentarios, jurídicos, ambientales, bélicos, energéticos, económico-financieros, aeroespaciales o cualquiera imaginable para el presente y el futuro.

El financiamiento debería realizarse por las partes intervinientes de manera proporcional y se estima conveniente establecer una sede fija en uno de los países miembros, debido a las costosas instalaciones para su funcionamiento.

La mayor dificultad para su correcto desenvolvimiento se manifiesta en la voluntad y actitud de los Estados soberanos para aceptar e interpretar las sugerencias consensuadas del Centro de Prevención de Conflictos. Por ello, es necesario la credibilidad y la confianza que genere este centro a partir de sus iniciativas, lo cual garantizará su posterior actuación.

Los éxitos que puedan obtenerse serían de tal relevancia que además de ahorrar vidas, bienes y divisas, dignificarían las conductas de los gobiernos y pueblos integrantes de la región bajo el concepto de *seguridad cooperativa*.

Referencias bibliográficas

- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica (s.f.) (12 de abril de 2024). Fomento de la confianza y la seguridad. Lista de medidas. Recuperado el 29 de julio de 2024 de <https://www.oas.org/csh/spanish/mfclist.asp>.
- Díaz Ortiz, S. La defensa nacional en la Agenda Democrática: paz y seguridad en la región MERCOSUR. Institucionalización de la seguridad cooperativa.
- Donadio, M. y Tibiletti, L. (1996). El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago de Chile, Chile: FLACSO-Chile.
- Clarín (15 de septiembre de 1997). El Mercosur debe abandonar los juegos de guerra. *Clarín: Opinión*. Recuperado de https://www.clarin.com/opinion/mercosur-debe-abandonar-juegos-guerra_0_B1o-AslbAFg.html.
- Esteban, C. D. (2004). *Centro de Prevención de Conflictos*. <http://docplayer.es/32966856-Centro-de-prevencion-de-conflictos.html>.
- FLACSO, Chile (marzo, 2004). *Seminario II: Procesos de Cumbres: Gobernabilidad, Seguridad y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil*.
- Fontana, A. (1996). *Tendencias globales y oportunidades para el continente americano*. Documento de Trabajo N° 16. Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Bue-

nos Aires, Argentina.

Flemes, D. (julio, 2003). *Seguridad cooperativa en el Sur de América Latina: una propuesta teórica*. Ponencia en el 51º Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile, Chile.

Mendizábal, E. R. (septiembre, 2001). La integración regional militar y la seguridad cooperativa en el ámbito del MERCOSUR ampliado.

Ministerio de Defensa de Argentina (junio, 1997). Bases para la constitución de un sistema de Seguridad común para ser presentado al Gobierno de la República Federativa de Brasil.

Oliva, J. (agosto, 2001). Centro de Estudios Estratégicos. Seguridad Cooperativa.

Rey Caro, E. J. (2004). Reforzamiento institucional del MERCOSUR: el tribunal permanente de revisión. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 193-205. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21643.pdf>.

Trefler, P. (2014). "Medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad en el ámbito de la Organización de Estados Americanos". *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, 127-141.