

# PERSPECTIVAS

A Collection of Current Research and Analysis from the Perry Center

Vol. 2

July 2014

## **Defensa Multidimensional: Una Respuesta a la Multidimensionalidad de la Seguridad**

Juan Sebastián Verastegui Marchena

## **Misiones Singularmente Complicadas: El Rol del Perú en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**

W. Alejandro Sánchez

## **Inter-American Cooperation: Looking for Trust and Reputation**

Sabrina Evangelista Medeiros

## **República Dominicana frente a los Desastres**

Frank Mauricio Cabrera Rizek



The opinions in *Perspectivas* do not necessarily reflect those of the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, the National Defense University, or the U.S. Department of Defense.

Submissions for *Perspectivas* should be emailed to [chdsejournal@ndu.edu](mailto:chdsejournal@ndu.edu), with the subject line "Submission for *Perspectivas*," or mailed to Managing Editor, Publications, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Abraham Lincoln Hall, 260 5th Ave., Bldg. 64, Washington, DC 20319-5066. Submission guidelines are available at [chds.dodlive.mil/publications/](http://chds.dodlive.mil/publications/).

# *Perspectivas, vol. 2*

A Collection of Current Research and Analysis from the Perry Center

**William J. Perry Center  
for Hemispheric Defense Studies**  
National Defense University  
Abraham Lincoln Hall  
260 5th Ave., Bldg. 64  
Washington, DC 20319-5066

# **Defensa Multidimensional: Una Respuesta a la Multidimensionalidad de la Seguridad**

Juan Sebastián Verastegui Marchena

Para la mayoría de quienes han escrito sobre el tema, es imposible dejar de mencionar a la Seguridad y la Defensa como elementos fundamentales en la vida de cualquier Nación. Aún si se trataran temas referidos al tan ansiado Desarrollo de nuestras naciones, no se podría separarlos de los fundamentales conceptos de Seguridad y Defensa.

A pesar de ello, uno de los aspectos que más dificulta alcanzar consenso en las acciones a tomar en beneficio de los estados, es precisamente la difusa definición que acarrearán ambos términos cada vez que, lo que para algunos es identificado como Seguridad, para otros son terrenos propios de la Defensa.

Adicionalmente existen muchos trabajos de diferentes autores, en los que cada cual pretende otorgarle nuevas concepciones o variables tanto a la Seguridad como a la Defensa resultando que hay países que consideran a la Seguridad como todo aquello que afecta al ámbito interno y Defensa sólo a lo relacionado con amenazas externas.

Esta situación que pareciera de menor importancia no lo es, ya que repercute directamente desde la formulación de planes de estudio hasta la elaboración de políticas conjuntas pasando por la adopción de las doctrinas correspondientes.

## **Origen y Evolución de Conceptos**

El origen de la palabra Seguridad se halla en la expresión latina “Securitas”, voz derivada del adjetivo “securus” que descompuesto significa “sin temor” (se= sin, cura= cuidado) o lo que es similar a “sin preocupación”. Por lo tanto, es lógico afirmar que la Seguridad, como tal, fue generada con la aparición de los primeros grupos humanos con la finalidad de identificar todo aquello que produciéndoles temor o preocupación, los condujera a la adopción de las acciones necesarias para protegerse ambiental y socialmente; es decir, para sentirse seguro. Esta idea inicial, facilitará identificar el proceso de evolución de dicho concepto hasta ubicarlo como el conjunto de actitudes y/o acciones que deben adoptar los miembros de un estado para garantizar su propia existencia, así como su libertad e independencia.

La década del 30 se caracterizó por el realismo político que percibía al Estado como una entidad suprema, relevante y principal objeto de la Seguridad, acuñándose otras importantes concepciones que prevalecieron en las relaciones internacionales, como soberanía, intereses nacionales etc. Sin embargo, luego de la II Guerra Mundial, dicho concepto estuvo dominado por el pensamiento anglosajón que prefería referirse a paz o a conflictos cuando querían abordar temas relacionados con la seguridad o con los estudios estratégicos.

Finalizada dicha conflagración y establecida la era bipolar -basada en los ejes Norte-Sur y Este-Oeste- la seguridad fue entendida como estabilidad, ausencia de conflicto, disuasión de peligrosas aventuras nucleares y diseminación de conflictos convencionales de menor escala en la periferia del sistema. Los conceptos de expansión geográfica de ideologías, la confrontación política abierta o encubierta así como los actores internacionales constituían la amenaza principal a la Seguridad Colectiva. Y es que el surgimiento de la Doctrina Zhdánov como respuesta al Plan Marshal sería la partida de nacimiento de la Guerra Fría y establecería la división del mundo en dos campos (fuerzas imperialistas-dirigidas por EEUU- y las antiimperialistas-(por la URSS-) señalando la clara división del mundo en dos grandes bloques y consolidando un nuevo equilibrio de poder en el que los conceptos de Seguridad y Defensa no podían dejar de adaptarse a tal situación.

Si bien es cierto que ya hacia la segunda mitad de los 70 y primera de los 80 se empezó a hablar de

seguridad reclamándola para sujetos que no son estados y en una situación no necesariamente conflictiva (particularmente interestatal); la historia mundial registra al año 1989 como uno de los importantes hitos que jalonarían el fin de la guerra fría y el advenimiento de renovados conceptos de Seguridad derivados de los importantes cambios en el mundo, como la minimización de la confrontación este-oeste, la expansión de la democracia y una globalización cada vez más vertiginosa.

En 1990, paralelamente a la instauración del orden internacional post guerra fría, la evolución del concepto de seguridad identificó las amenazas desde una perspectiva actualizada e integral con énfasis en el desarme e incluyó el tema de evitar todas las formas de proliferación de armas e instrumentos de destrucción masiva, a fin de dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros. Además, se hizo hincapié en la determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la OEA<sup>1</sup>.

Trece años después, en la ciudad de México la Declaración de Seguridad de Las Américas establecería un novedoso concepto de Seguridad que identificaba lo que denominó: las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados.

### ***Barbados y México: La Multidimensionalidad de las amenazas y la seguridad.***

Los cobardes ataques perpetrados el 11 de Setiembre, pusieron de manifiesto la necesidad de evaluar la validez de los conceptos de Seguridad y la ocasión de hacerlo, se presentó en el marco de la celebración del trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). El evento contó con la presencia de los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países miembros, se desarrolló en Barbados el 4 de junio de 2002 y generó la Declaración de Bridgetown en la cual se reconoció la naturaleza diversa así como el enfoque multidimensional de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio. Así mismo, se consideró la necesidad de ampliar el concepto de amenazas tradicionales para abarcar nuevas amenazas que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Posteriormente, el 2003 en la ciudad de México, tuvo lugar la Conferencia Especial sobre Seguridad donde se suscribió la Declaración sobre Seguridad en Las Américas que extendiendo la Declaración de Bridgetown, estableció el alcance multidimensional de la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio<sup>2</sup> y especificó que: “La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa como:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Hasta aquí, podemos apreciar que la necesidad de sentirse seguros o libres de amenazas (percepciones) condujo a los primeros grupos humanos a identificar y adoptar las medidas (acciones) necesarias

para protegerse ambiental y socialmente. Dichas amenazas evolucionaron de acuerdo a las coyunturas de la sociedad humana y a las características de sus percepciones lo que devino en la aparición de diferentes enfoques de la Seguridad; desde aquel que consideraba al Estado como principal objeto de la misma hasta el que hacía hincapié en el desarme para priorizar programas de desarrollo económico y social de los Estados (muy en boga en los 90).

El nuevo siglo y la consolidación de la globalización variaron nuevamente conceptos y enfoques que permitieron identificar la naturaleza diversa y el alcance multidimensional de las amenazas (Declaración de Bridgetown) así como la novedosa concepción multidimensional de dicha Seguridad<sup>3</sup>.

Sin embargo, esta constante evolución de la percepción de las amenazas- incrementada por la enorme cantidad de debates respecto al concepto de seguridad- pareciera que ha dilatado el esperado momento de encontrar una definición consensuada a nivel regional con capacidad de responder adecuadamente a la irrupción de nuevas amenazas generadas inclusive por Actores No Estatales. Es imprescindible no demorar más, cada vez que la peligrosa evolución de las amenazas podría hacer más difíciles las respuestas de los estados por lo que hay que buscar respuestas multidimensionales.

### **La Evolución de las Amenazas y la Pendiente Evolución de la Multidimensionalidad de la Respuesta del Estado**

Es importante considerar que independientemente de su naturaleza, la constante evolución de las amenazas a la Seguridad debe implicar una permanente adecuación de las respuestas de los estados para contrarrestarlas; lo que implica una indetenible dinámica del sistema internacional que identifique la mejor forma de combatir dichas amenazas. Es precisamente por ello que deben ser analizados tres aspectos:

#### ***a. Incidencia de las amenazas sobre la seguridad de los estados***

El incontenible avance de fenómenos sociales que amenazan la paz interna de las naciones o repercuten en ellas, ha generado la evolución del concepto tradicional de seguridad desde aquel que se limitaba a la esfera estatal y de un ataque exterior hasta enfocar amenazas nuevas como el terrorismo, el crimen organizado, la trata de personas, la piratería así como los riesgos derivados de fenómenos naturales, cambios sociales- culturales, ciclos económicos o en general, de aquellos producidos en el marco de una galopante globalización. Dicha evolución también trajo consigo los cuestionamientos sobre si las amenazas eran nuevas o antiguas; si incluían a nuevos actores (particularmente no estatales) o si deberían identificárseles por su “intencionalidad” para separarlas en otras denominaciones como problemas, preocupaciones, etc.

Es de este modo que el concepto de seguridad se diversificó y acuñó términos como seguridad civil, seguridad alimentaria, seguridad medioambiental, seguridad cultural, seguridad de la información etc. que constituiría el germen de una seguridad de la persona y que depararía en la búsqueda de una seguridad multidimensional en la cual le correspondería al Estado los derechos de individuos y comunidades que garanticen su propia supervivencia. Adicionalmente, el incremento de las acciones que realizan diversos actores en contra del Estado demuestran que tanto por sus causas como por sus consecuencias, las amenazas tradicionales como las llamadas “nuevas amenazas” tienen manifestaciones de carácter transnacional con altos componentes de factores intermésticos y con efectos perniciosos dentro y más allá de las fronteras de nuestras naciones.

Independientemente de estas interesantes reflexiones, lo cierto es que en cualquiera de los casos, es el Estado quien viene siendo sobrepasado por la vertiginosa fuerza de las nuevas amenazas ya nuevas o antiguas, con actores estatales u otros actores y más allá de si existe intencionalidad o no en su generador. En un mundo cada día más globalizado; en el que los diferentes agentes generadores de amenazas usan todos los medios a su alcance para lograr sus objetivos; el Estado debe replantear seriamente sus respuestas, determinar la fuerza necesaria y establecer estrategias adecuadas para garantizar la seguridad de sus ciudadanos y su propia existencia. En otras palabras, debe recurrir a una respuesta multidimensional que haga frente a la multidimensionalidad de las amenazas.

**b. *Adaptación de los estados para enfrentar las nuevas amenazas.***

La proliferación de herramientas punitivas contra los estados ha perturbado seriamente la estabilidad de los mismos. El crimen organizado, el narcotráfico y toda la gama de delitos conexos, están desarrollando un peligroso proceso de privatización de la violencia caracterizado no solamente por contar con amplias y flexibles estructuras organizacionales, sino también por disponer de una inmensa variedad de recursos en armas y pertrechos que muchas veces sobrepasan las capacidades de las policías nacionales. Ello les permite interactuar con sus similares en diferentes países del mundo como pequeños ejércitos al servicio del delito. En dichos casos no se puede negar que las respuestas de los gobiernos utilizando su Policía Nacional (o equivalente) resulta insuficiente, por lo que se hace necesario que el Estado apele a todas las Instituciones que considere necesarias (estatales, privadas o de la sociedad civil), buscando implementar respuestas proporcionales a la magnitud de dichas amenazas con la finalidad de enfrentarlas, contenerlas y neutralizarlas.

Por lo tanto, sería erróneo pretender que el Estado enfrente por sí solo y aislado del concierto de naciones un reto que supera ampliamente sus capacidades. En consecuencia, es indispensable diseñar una respuesta multidimensional.

**c. *La Defensa Multidimensional como respuesta***

Siendo imprescindible la necesidad de reconocer la estrecha e indesligable relación entre seguridad, desarrollo y consolidación de la democracia así como la concomitancia histórica entre paz y democracia (OEA) es necesario tener presente que una adecuada respuesta ante la multidimensionalidad de las amenazas debe tener en consideración tres responsabilidades básicas de los estados:

*(1) El Estado como referente de las amenazas*

Hemos visto líneas arriba que la evolución del concepto de seguridad dejó atrás el concepto tradicional de Defensa circunscrito al resguardo de la soberanía e independencia con relación a la amenaza convencional de otro estado. Sin embargo y muy a pesar que el contexto global de seguridad ha cambiado, el sujeto amenazado sigue siendo el Estado, la sociedad a la que está obligado a proteger o los ciudadanos que la componen.

Las nuevas amenazas han ampliado y extendido sus campos de acción con actores diversos, de compleja ubicuidad (por la gran ramificación de delitos conexos) vastas redes de dinero que las protegen y con pequeños ejércitos a su servicio.

El narcotráfico y el crimen organizado en su alianza con grupos subversivos han diseminado otros delitos como la trata de personas, piratería, maras, contrabando de armas, extorsión, asesinatos a sueldo, secuestros y demás delitos que han elevado considerablemente la percepción de inseguridad en las sociedades de esta parte del mundo. El inmenso poder económico que les depara sus ilícitas actividades ha posibilitado que sus estructuras sean cada vez más complejas y los medios que utilizan más sofisticados. Las policías nacionales en muchos casos se ven desbordadas ya por las extensas zonas donde operan los delincuentes, o porque sus arsenales de armamento son inferiores a los de aquellos al margen de la ley.

A pesar de ser diferentes a las tradicionales, estas nuevas amenazas agreden al Estado o a sus componentes de una manera sistemática que lo colocan en posición tan riesgosa como las antiguas amenazas. Esta situación, que tiende a agravarse, además de generar inseguridad afecta la imagen del país, ahuyenta las inversiones, repercute en la pérdida de horas-hombre así como sobrecarga al Estado con servicios derivados de las consecuencias que producen los ilícitos mencionados. Es decir que afecta la supervivencia misma del Estado y que debe merecer una respuesta que involucre a todos sus componentes y en todas sus dimensiones como lo propone la Defensa Multidimensional.

*(2) La seguridad y supervivencia del Estado como Interés Nacional*

En base a las aspiraciones y sobre todo al Interés Nacional, los estados diseñan objetivos nacionales que

deben ser alcanzados en determinado tiempo y bajo especiales circunstancias, dentro de las cuales resalta el hecho que deben minimizarse todas aquellas circunstancias que pongan en riesgo la consecución de dichos objetivos.

En dicho sentido, el Estado debe identificar las amenazas a dicho Interés Nacional para definir las capacidades requeridas para enfrentarlas adecuadamente y a su vez, garantizar su continuidad. Se debe tener en consideración que además del gran peligro que representan para nuestras sociedades, las nuevas amenazas están interconectadas en un mundo cada vez más globalizado y que por lo tanto, exigen respuestas globales y debidamente coordinadas tanto con las Instituciones externas de la nación como con el concierto de naciones.

En el mundo de hoy ninguna Nación -por muy poderosa que fuera- puede jactarse de poder hacer frente unilateralmente a la multidimensionalidad de las nuevas amenazas. El Interés Nacional exige asumir que la globalización ha proporcionado a las naciones enormes oportunidades que deben ser aprovechadas por el Estado con la misma fuerza de las acciones previstas para responder eficientemente a las amenazas que dicha situación implican.

En resumen y teniendo en consideración que la globalización no solo amplía mercados y oportunidades sino que también globaliza los riesgos y amenazas, es necesario que los estados asuman que los riesgos que deben afrontar son mayores y sus esfuerzos deben multiplicarse en aras de mantener los objetivos que nacieron del Interés Nacional. Para ello, debe establecerse mecanismos adecuados para la cooperación internacional pero sobre todo, para una eficiente coordinación de todas las Instituciones del Estado ya sean estatales, privadas o de la sociedad civil. Es decir multidimensionalidad de las acciones de defensa que debe ejecutar el Estado, tanto en el interior del país como en el ámbito internacional para salvaguardar el Interés Nacional.

### (3) *El Estado como responsable de las respuestas.*

Es evidente que es el Estado el único responsable y capacitado para buscar respuestas efectivas a las nuevas amenazas, ya Hobbes escribía en el Leviatán que: “el Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento “racional” de su Seguridad Colectiva”... es decir: “frente a la inminencia colectiva de la propia muerte, allí donde reina la guerra de todos contra todos, la fundación del Estado instaurando la paz y la seguridad física de la Sociedad Civil”...El Leviatán propone “asegurar la vida en paz de sus súbditos”.

El estado debe diseñar estrategias y políticas que le permitan la consecución de sus Objetivos Nacionales definidos como parte del Interés Nacional y que allanen el camino para alcanzar el desarrollo económico, bienestar social y seguridad integral siendo esta última prioritaria a las otras dos en razón a que sin Seguridad no es posible desarrollar ninguna acción a favor del Estado. La multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad del estado, por lo tanto, debe obligarlo a adoptar acciones multidimensionales que le permitan salvaguardar su supervivencia física, política y social.

La tendencia de aquellas nuevas amenazas impone la necesidad de recurrir a la cooperación internacional y al concierto de naciones en general; sin embargo lo fundamental es consolidar el frente interno y para ello es indispensable establecer alternativas articuladas con participación de actores y capacidades institucionales ya sean estatales, particulares o de la sociedad civil para encontrar una respuesta multidimensional y participativa de todos los componentes del estado en aras de garantizar el desarrollo y bienestar general en un ambiente de paz y estabilidad de nuestras sociedades.

El carácter multidimensional de las nuevas amenazas al Estado implica la adopción de la Defensa Multidimensional definida como “la respuesta múltiple que deben adoptar los estados ante los problemas intersectoriales generados por la naturaleza multidimensional de las amenazas a su seguridad. La defensa multidimensional de los estados implica la participación de distintas organizaciones nacionales ya sean gubernamentales, privadas o de la sociedad civil, participando -bajo la coordinación general del Estado- de conformidad con la ley, principios democráticos y normas constitucionales para enfrentar adecuadamente la multidimensionalidad de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos. En dicha acción y considerando la naturaleza transnacional de las amenazas, los estados integraran esfuerzos y las coordinaciones necesarias

para enfrentarlas.

## **Reflexiones Finales**

No se puede negar que las definiciones de Seguridad (particularmente las de Seguridad Nacional) siempre tienen problemas cuando se trata de unificar criterios o buscar un consenso que favorecería el establecimiento de políticas multinacionales. Algunos sostienen que ello se debe fundamentalmente al objeto de referencia de dicha “Seguridad”: el estado-nación, el ciudadano común o cualquier otra institución social.

Más allá de lo que sostuvieron el realismo e idealismo respecto a la Seguridad, así como sus particulares enfoques respecto a Soberanía, Estado-nación, intereses nacionales; así como las limitaciones que se encuentran al comparar la seguridad nacional y la individual; lo cierto es que la evolución de la sociedad humana hizo necesaria la revisión y propuesta de ampliación de dicho concepto con la finalidad que incluya los principales aspectos del desarrollo humano, sean económicos, sociales, humanitarios, medioambientales o aquellos que consideren el papel, cada vez más importante, de las transnacionales en particular y de los actores no estatales en general. El fin de la guerra fría y las nuevas relaciones norte sur incrementaron decididamente la necesidad de redefinición de conceptos.

Es claro que las amenazas a la Seguridad de los Estados (tradicionales o no, generadas o no por actores estatales y nuevas o antiguas) son SITUACIONES manifiestas o latente (creadas ex profeso o no) que ponen en riesgo la supervivencia misma de los estados. Frente a dicha situación, los estados deben tomar ACCIONES O PREVISIONES en todos los campos de la actividad nacional (político, económico, militar, psicosocial informático etc) para contrarrestarlas lo que está refiriéndose a la Defensa Multidimensional.

La Real Academia de la Lengua identifica a la palabra Seguridad como “cualidad de seguro y al adjetivo seguro como la “situación de estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. Se puede deducir entonces que cualquier hecho que tienda a romper dicha situación, estado o sensación de “sentirse seguro” constituye una amenaza a la Seguridad y para evitarlo se deben tomar las acciones correspondientes. Pero, teniendo en consideración el enfoque multidimensional de la Seguridad, es necesario hacer frente a dichas amenazas con acciones de una fortaleza y diversidad superior a aquellas, vale decir desde todos los campos del poder. El propio análisis multidimensional nos ha de conducir a la noción de complejidad que plantea este nuevo panorama mundial, entendiendo lo complejo como la percepción de la realidad en un marco de desorden e incertidumbre, potenciados por un inexorable proceso de globalización.

## **Notas**

1. Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano (Santiago, 1991).
2. Declaración sobre Seguridad en las Américas.
3. Declaración sobre Seguridad en las Américas.

# **Misiones Singularmente Complicadas:**

## **El Rol del Perú en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**

W. Alejandro Sánchez

### **Resumen**

Este análisis se enfoca en el rol de Perú en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, en especial en el Medio Oriente en los setenta (vía el Batallón Perú) y en Haití hoy en día (vía la Compañía Perú). El objetivo principal de este ensayo es llevar a cabo una discusión sobre el rol de las fuerzas armadas peruanas como cascos azules. Además, discutiremos si el gobierno peruano incrementará su presencia en las operaciones de paz en el futuro cercano. Ciertamente, la ONU necesita de más países donantes con experiencia en las operaciones de paz debido a nuevos conflictos que han aparecido. Sin embargo, la decisión de participar en estas operaciones es un tema delicado, y el gobierno en Lima tiene que tomar en cuenta sus problemas a nivel doméstico y regional, antes de decidir si enviará más tropas peruanas a zonas en conflicto en el mundo.

Desde 1958, la República del Perú ha participado en diversas operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, el país andino ha contribuido con expertos militares quienes ejercieron cargos importantes como la jefatura de las operaciones de paz de la ONU en Chipre y en el Sahara Occidental. En cuanto a contingentes de tropas, el Perú ha destinado personal de sus fuerzas armadas a dos misiones. Dichas operaciones han sido: el denominado Batallón Perú, enviado al Medio Oriente luego del conflicto Árabe-Israelí entre 1973 y 1975 y la Compañía de Infantería Perú, un contingente de poco más de 200 efectivos que forma parte de la operación de paz de la ONU en Haití desde el 2006 al presente.

El objetivo principal de este ensayo es llevar a cabo una comparación entre las operaciones del Batallón Perú y la Compañía Perú y analizar qué lecciones se pueden aprender. ¿Qué diferencia ha habido entre estas operaciones de paz? Igualmente, un tema que debe ser discutido es: ¿el Perú debería tener un mayor rol en las operaciones de paz en el futuro próximo, enviando otros contingentes de tropas?

En principio, haremos una breve reseña de la historia de Perú en las operaciones de paz de la ONU. Luego describiremos, como pequeños casos de estudio, las misiones antes mencionadas del Batallón Perú en el Medio Oriente y la Compañía Perú en Haití. A continuación haremos un análisis sobre la actuación de Perú. Finalmente, analizaremos el rol de Perú en las misiones de paz desde un punto de vista nacional (es decir, la situación actual en dicho país andino) y a nivel geopolítico latinoamericano.

### **1. Perú y las Operaciones de Paz**

Desde 1958, Perú ha tomado parte en varias operaciones de paz de la ONU, misiones a las que envió tropas y observadores militares<sup>1</sup>.

Entre los ejemplos más importantes, está la participación de Perú en la misión de la ONU en el Líbano en 1958. Esta es una operación significativa ya que fue una de las primeras misiones de paz que la ONU organizó en su historia. Otras misiones donde militares peruanos han participado con observadores militares incluyen el Sahara Occidental, Chipre, el Medio Oriente al igual que el Sudán<sup>2</sup>. Varios militares peruanos han ocupado posiciones importantes en distintas misiones. Por ejemplo, el Contra Almirante de la

Marina de Guerra del Perú, Mario Cesar Sánchez Debernardi, fue el comandante de la misión de la ONU en Chipre (UNFICYP) del 2008 al 2010<sup>3</sup>.

En cuanto a tropas militares, el Perú ha destinado tropas al Medio Oriente en la década de los setenta y a Haití en la actualidad. Por un lado, estas pueden ser consideradas como un número no particularmente significativo de misiones en las que Lima ha participado. Sin embargo, la presencia peruana en estas misiones es importante si se toman en cuenta los numerosos desafíos que el Perú ha enfrentado en el pasado reciente, incluyendo su incómoda situación económica en la década de los ochenta, inestabilidad política en los noventa y problemas de seguridad (ej. el conflicto interno contra los grupos terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru en la década de los ochenta hasta mediados de los noventa).

El Departamento de Operaciones de Paz de la ONU publica mensualmente resúmenes de qué países han donado tropas a la ONU y en cuáles misiones dichas tropas participan. De acuerdo a dicha oficina de la ONU, en Febrero de 2014, Perú tiene 404 militares, entre tropas y expertos de misión, en ocho operaciones de paz. Dichas misiones son: MINURSO en el Sahara Occidental; MINUSTAH en Haití; MONUSCO en el Congo, UNAMID en Darfur (Sudán), UNISFA en Abyei (Sudán); UNMIL en Liberia; UNMISS en Sudán del Sur; y UNOCI en Costa de Marfil<sup>4</sup>.

Hoy en día, el Batallón Perú es recordado por las fuerzas militares peruanas como ejemplo de una excelente participación de Perú en una operación internacional por el profesionalismo demostrado por las tropas y la efectividad de la misión en prevenir un nuevo comienzo del conflicto armado entre los países beligerantes. Igualmente, la Compañía Perú y los otros oficiales peruanos que han sido cascos azules también han sido alabados por su trabajo por la paz a nivel mundial.

Tanto el gobierno como las fuerzas armadas peruanas a través de décadas han mantenido una actitud pro-activa y a favor de una continua presencia en misiones internacionales de paz. Es más, el capítulo VII del Libro Blanco de Defensa (publicado en el 2005) explica que la participación en misiones de paz internacionales es un objetivo de las fuerzas armadas peruanas ya que ayudan a enaltecer la presencia del país andino a nivel internacional<sup>5</sup>.

Finalmente es necesario mencionar que las fuerzas armadas peruanas han creado el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ)<sup>6</sup>. Como el nombre lo dice, dicho centro ayuda a entrenar a nuevos cascos azules peruanos antes de ser desplegados a diferentes operaciones de paz por todo el mundo. CECOPAZ está ubicado en una base de la Marina de Guerra del Perú en Ancón, un distrito de Lima metropolitana.

Las secciones siguientes servirán como breves casos de estudio sobre el rol de tropas peruanas en dos misiones de paz internacionales.

## **2. El Batallón Perú**

### **2.1 *Antecedentes de la Guerra del Yom Kippur***

En 1973 estalló un conflicto armado entre Israel y una coalición de dos países árabes: Siria y Egipto. Dicha guerra se inició el 6 de octubre de 1973 y coincidió con la fiesta religiosa judía del Yom Kippur. Por ende, al conflicto se le ha denominado la Guerra del Yom Kippur (o Guerra del Día del Perdón). Para explicar las razones del porqué de la guerra se necesitaría una narración exhaustiva del tema; por motivo de espacio no lo haremos en este análisis<sup>7</sup>.

Vale decir que desde su creación en 1948, el Estado de Israel ha tenido una relación tensa con el mundo árabe. Una de las causas es que cuando la población judía de Europa se instaló en lo que es hoy Israel, el pueblo Palestino, que vivía en esa zona, fue forzado a abandonar sus hogares y escapar a otros países y áreas como el West Bank (Banco Oeste), la ribera occidental del río Jordán, un territorio que sirve como frontera entre Jordania e Israel. Ciertamente hay un factor religioso que exaspera la situación e incrementa las tensiones.

Poco después que Israel fue creado, varios países árabes atacaron al nuevo estado. Este conflicto, llamado la Primera Guerra Árabe-Israelí, ocurrió entre 1948-1949, cuando Israel se vio enfrentado por una

coalición de estados árabes (Egipto, Jordania, Iraq, Siria, Líbano) que recibieron la ayuda de grupos irregulares y voluntarios de otros países. Israel salió victorioso de este conflicto y logró mantener el control de su territorio. El gobierno israelí también adquirió territorios como Jaffa, partes del Negev y del Banco Oeste.

El segundo conflicto Árabe-Israelí es más conocido como la Crisis del Canal de Suez, que ocurrió en 1956, cuando el presidente de Egipto Gamal Nasser decidió nacionalizar el canal de Suez en julio de ese año. Ya que Nasser tenía relaciones cercanas con la Unión Soviética y China, las potencias occidentales como el Reino Unido, Francia e Israel llevaron a cabo una intervención militar en Egipto para prevenir que Moscú y Beijing expandieran su control en el estratégico Medio Oriente via Nasser. El gobierno de Nasser sobrevivió la intervención de esta coalición occidental, pero Israel ganó control para navegar el Estrecho de Tirán. Este conflicto es importante porque llevó a la ONU a crear una misión de paz, la United Nations Emergency Force (UNEF - Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas).

En 1967, hubo un nuevo conflicto bélico, llamado la Guerra de los Seis Días o la Guerra de Junio, ya que duró desde el 5 hasta el 10 de junio de ese año. En esta ocasión, Israel enfrentó a una nueva coalición de países, que incluían a Jordania, Iraq, Egipto y Siria. El ejército israelí emergió victorioso y obtuvo control de la Franja de Gaza, la Península del Sinaí, el Banco Oeste y los Altos del Golán, de los países perdedores.

En 1973 el ataque de los países árabes fue una sorpresa para las fuerzas de defensa israelitas (Israeli Defence Forces en inglés). Las fuerzas sirias y egipcias iniciaron un ataque sorpresa por el Golán y el Canal de Suez, respectivamente, pero las fuerzas israelitas contraatacaron y fueron efectivas en penetrar al ejército egipcio con destino a El Cairo. Sin embargo, el gobierno de Israel no estaba seguro si podría vencer a estos países como ya lo había hecho en 1967 y aceptó comenzar un proceso de paz (que terminó en los Acuerdos de Camp David en 1978). El resultado de la guerra es visto más como un “empate” en vez de una victoria para alguno de los beligerantes.

## **2.2 El Batallón Perú**

Es en el contexto de la Guerra del Yom Kippur que las Naciones Unidas crean una nueva misión para la región, llamada la UN Emergency Force II (UNEF II - Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas) ya que la primera ocurrió después de la crisis del Canal de Suez. Asimismo se creó la UN Disengagement Force (UNDOF – Fuerza de Observadores de Desenganche de las Naciones Unidas). Al momento del conflicto Perú era gobernado por el régimen militar del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y también era uno de los miembros rotativos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El General Velasco consideró el envío de tropas a esta misión como una gran oportunidad de demostrar el nivel de preparación del ejército peruano luego del programa de modernización que su gobierno había llevado a cabo (incluyendo la adquisición de armamento bélico de la Unión Soviética).

La participación de Perú en la UNEF II ocurrió desde noviembre de 1973 hasta 1975 cuando el gobierno de Velasco ordenó que regresaran a Lima. La razón para el retiro fue que se pensaba que en ese entonces Perú iba a comenzar una guerra contra Chile para recuperar el territorio que el país andino había perdido en la Guerra del Pacífico a fines del siglo XIX (las regiones de Arica y Tarapacá).

El rol del denominado Batallón Perú en el Medio Oriente ha sido cubierto por un libro escrito por el entonces comandante del Batallón, Coronel de Infantería Christian Sánchez Campos, titulado Batallón Especial “Perú” *Una Misión Singular*<sup>8</sup>. En dicha obra, el oficial peruano escribe cómo fue el entrenamiento en Perú antes de ir al Medio Oriente, el viaje y las operaciones que el Batallón llevó a cabo ya sea en el desierto del Sinaí en la frontera entre Israel y Egipto o en el Golán entre Israel y Siria como parte de la UNEF II y la UNDOF, respectivamente. Las operaciones incluyeron el desminado de territorios ubicados entre las fuerzas armadas israelitas y egipcias, al igual que el otorgamiento de servicios médicos a los soldados de los países en guerra que fueron encontrados heridos en territorio de combate. También se repatriaron los cadáveres de los combatientes. Además, el Batallón Perú fue uno de los contingentes de cascos azules que sirvieron de línea de separación entre los ejércitos de Israel y Egipto y luego entre Israel y Siria para evitar que comenzaran nuevamente las hostilidades. Un ejemplo de ello es que el Batallón Perú formó parte de la Operación Calendario, que sirvió para desenganchar los ejércitos de Egipto e Israel<sup>9</sup>. Cabe mencionar que

el Batallón Perú formó parte de la Brigada Norte de la UNEF II; los otros países que formaron parte de esta brigada fueron Irlanda, Panamá y Suecia.

El Perú mantuvo su presencia militar en el Medio Oriente en otro teatro de operaciones. De los diez batallones que estuvieron presentes entre Egipto e Israel, solo dos países, Austria y Perú, fueron elegidos para trasladarse a la frontera norte entre Siria e Israel (Altos del Golán).

Es importante destacar que el oficial peruano General de Brigada Gastón Ibáñez O'Brien tuvo el honor de ser designado como el comandante de la Brigada Norte de la UNEF II. El general también llegó a ser el comandante de toda la misión de cascos azules de la UNEF II cuando el General Pehr Hjalmar Ensio Siilasvuo de Finlandia, se ausentaba.

Los miembros del Batallón Perú no participaron en combate durante su estadía en el Medio Oriente (en otras palabras ninguno de los beligerantes atacó a los cascos azules peruanos). Sin embargo las tropas peruanas sufrieron un trágico incidente: tres soldados del Batallón perdieron la vida el 15 de marzo de 1974 cuando una mina antipersonal explotó durante una misión de rutina<sup>10</sup>. Es necesario señalar que la trágica pérdida de la vida de estos héroes no ocurrió durante un enfrentamiento con algún grupo armado, sino durante una misión de patrullaje.

Por su gran actuación, la UNEF II, del que fue parte el Batallón Perú, recibió el premio Nobel de la Paz en 1988. Hoy en día, el Batallón Perú es recordado con honor por las fuerzas armadas peruanas y por el Gobierno del Perú. Un ejemplo de esto es que los veteranos del Batallón marchan en el desfile militar del 29 de julio cada año como parte de las celebraciones de independencia de Perú (julio 28, 1821)<sup>11</sup>. Además, en noviembre de 2013, decenas de veteranos fueron condecorados por el Congreso de la República del Perú por el cuadragésimo aniversario de la creación del Batallón y el vigésimo aniversario de la obtención del Premio Nobel de la Paz<sup>12</sup>.

### **3. La Compañía Perú**

#### **3.1 Antecedentes de MINUSTAH**

La historia de la Compañía Perú comienza en 2004, cuando hubo una serie de protestas en Haití, un país caribeño que comparte la Isla Española con la República Dominicana<sup>13</sup>. La violencia en dicho país ocasionó un golpe de estado contra el presidente Jean Bertrand Aristide, quien fue puesto en un avión que lo transportó a la República Centroafricana y luego a Sudáfrica<sup>14</sup>. El depuesto líder haitiano y sus seguidores han argumentado por mucho tiempo que hubo una conspiración entre varias potencias mundiales, especialmente Francia y Estados Unidos, que organizaron el golpe de estado contra Aristides por su ideología política<sup>15</sup>.

Luego de la salida de Aristide, el gobierno haitiano entró en un periodo de caos que terminó con la designación de Gerard LaTortue como el Primer Ministro interino del país<sup>16</sup>. Mientras tanto, en el 2004, la ONU ordenó la creación de una misión de paz para ayudar al gobierno transitorio haitiano a reinstaurar la estabilidad y el orden en el país (Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU No. 1542)<sup>17</sup>. En el año 2004, Perú, gobernado por el Presidente Alejandro Toledo decidió participar en MINUSTAH. Cabe recalcar que en ese momento, Perú no era miembro rotativo del Consejo de Seguridad de la ONU, como sí lo fue en 1973 cuando participó en el Medio Oriente. Desde el 2006 hasta el presente, un contingente de alrededor de doscientas tropas peruanas (el máximo permitido son doscientas dieciséis), llamado la Compañía Perú, es rotado regularmente al país caribeño. Ya veinte contingentes de tropas a Haití, lo que equivale a un poco más de 4,200 efectivos militares<sup>18</sup>.

El mandato de MINUSTAH fue renovado en octubre de 2013 hasta el 15 de octubre de 2014, y por el momento no parece que el gobierno peruano tenga la intención de retirarse de esta misión<sup>19</sup>.

#### **3.2 Acusaciones Lamentables**

Es necesario mencionar que MINUSTAH ha sido plagada por una serie de crisis y escándalos desde su creación. Por ejemplo, en el 2011, tropas uruguayas fueron acusadas de violar a un joven Haitiano (un video

que fue grabado con un teléfono y luego publicado aparentemente muestra estos hechos)<sup>20</sup>. Además, en el 2012 una corte halló culpable a dos soldados paquistaníes de violar a otro joven haitiano<sup>21</sup>.

Aparte de estas lamentables acusaciones, igual de terrible y trágica es la posibilidad de que cascos azules de Nepal hayan introducido el cólera en Haití<sup>22</sup>. El cólera no es una enfermedad que forme parte de la historia del país caribeño, pero varios casos se comenzaron a reportar en octubre de 2010. Hoy en día, se estima que más de ocho mil personas han muerto por el cólera mientras que más de sesenta mil haitianos han sido infectados<sup>23</sup>. Las investigaciones sobre esta epidemia muestran que el tipo de cólera que hoy en día se ve en Haití es oriundo de Asia. Se piensa que soldados de Nepal son los que trajeron esta enfermedad a Haití, ya que los primeros casos se reportaron cerca a una base de la ONU donde había soldados de ese país<sup>24</sup>. Hasta el momento, la ONU se niega a aceptar responsabilidad por haber introducido el cólera al país caribeño<sup>25</sup>.

Debido a estos incidentes, y debido al controversial origen de MINUSTAH que ocurrió a la par con el golpe a Aristide en el 2004, dicha misión de paz es muy impopular entre la población haitiana. A través de los años ha habido varias protestas, muchas de ellas violentas, que muestran que al menos una parte significativa de la población haitiana quiere que la ONU deje su país. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la ONU ha renovado el mandato de la misión, entonces esta continuará por lo menos hasta finales de 2014.

A pesar de la prolongación del mandato de MINUSTAH, existe una “fatiga” entre los países que contribuyen con tropas a esta misión. Por ejemplo, el gobierno de Uruguay está retirando sus tropas de la misión, probablemente en parte debido a la controversia antes mencionada de la violación de un joven haitiano por soldados uruguayos. A finales de 2013, un proyecto de ley fue aprobado para sacar a un tercio de las tropas uruguayas en abril de 2014, mientras que el resto se mantendrá hasta diciembre de 2014<sup>26</sup>. Además, el contingente militar que Brasil envió a Haití en noviembre de 2013, tenía setenta y tres ingenieros militares menos que otros contingentes<sup>27</sup>. Brasil sigue contribuyendo con más de 1,400 tropas a MINUSTAH, pero esta disminución es algo notable particularmente cuando se tiene en cuenta que Uruguay va a dejar la misión.

Por otro lado, aunque MINUSTAH tiene orígenes controversiales, sus tropas han intentado ayudar al pueblo haitiano, a pesar de los incidentes antes mencionados. Por ejemplo, los cascos azules de MINUSTAH asistieron al pueblo haitiano y continúan haciéndolo después del terremoto masivo que azotó al país en enero de 2010 y en el que murieron más de doscientas mil personas<sup>28</sup>.

### **3.3 La Compañía Perú en MINUSTAH**

Como antes se ha mencionado no parece que exista un interés por parte del gobierno peruano de sacar a sus tropas a pesar de los graves escándalos que MINUSTAH ha sufrido. En cuanto a las operaciones que la Compañía Perú ha llevado a cabo en Haití, éstas incluyen acciones cívicas, como talleres de cocina y visitas a orfanatos para alegrar a los niños haitianos<sup>29</sup>.

Los medios periodísticos peruanos ocasionalmente reportan las acciones llevadas a cabo por la Compañía, y cómo es bien vista por la ONU y el pueblo haitiano. Además, cabe mencionar que la revista *Diálogo*, publicado por el Comando Sur de las fuerzas armadas de Estados Unidos, publicó un alabador artículo en el 2011 sobre MINUSTAH, en el que menciona cómo una oficial fémica de la fuerza aérea del Perú también participa en dicha operación de paz<sup>30</sup>.

Además, en varias ocasiones, oficiales peruanos han viajado a Haití a visitar a la Compañía; por ejemplo el entonces ministro de defensa Pedro Cateriano viajó a Haití en diciembre de 2012<sup>31</sup>. En otras palabras, no parece que haya una fatiga de parte del gobierno peruano con respecto a mantener su presencia en MINUSTAH, como sí ha ocurrido con Uruguay y Brasil.

Además, los veteranos de la Compañía Perú, como los del Batallón Perú, también participan en varios desfiles militares, como el aniversario del Perú, en donde son aplaudidos por la población peruana<sup>32</sup>.

## **4. El Futuro de Perú en las Misiones de Paz**

Como se menciona en el Capítulo VII del Libro Blanco de Defensa del Perú, la participación en las ope-

raciones de paz ayuda a que el país andino tenga una mayor presencia en el mundo. Sin embargo, no hay duda que MINUSTAH tiene orígenes más controversiales que UNEF II. Habiendo dicho eso, podemos argumentar que la presencia peruana en ambas misiones ha dejado un saldo positivo: fue un éxito en el Medio Oriente y a pesar de las controversias de MINUSTAH, ha sido positiva en el país caribeño.

También se puede deducir que la presencia peruana en las misiones de paz de la ONU continuará en el futuro cercano. A través de las últimas décadas los mandatarios peruanos, a pesar de tener diferentes ideologías políticas, mantuvieron dicha presencia en las diferentes operaciones de cascos azules, desde 1958 en el Líbano hasta el presente. Igualmente, los líderes de las fuerzas armadas peruanas ven con buenos ojos estas participaciones. Se puede argumentar entonces que el gobierno y las fuerzas militares peruanas tienen una visión internacionalista, ya que apoyan la presencia peruana en el ámbito mundial a través de la ONU<sup>33</sup>.

Cabe indicar que las nuevas generaciones de oficiales y tropas peruanas mantienen el interés de servir como cascos azules ya que les da la oportunidad de trabajar por la paz global más allá de las fronteras del país andino. Al mismo tiempo, a nivel personal, ser casco azul le da la oportunidad a un oficial militar peruano de viajar por el mundo y desarrollar su experiencia personal profesional. Durante mi investigación para este artículo, un coronel retirado del ejército peruano que participó en el Batallón Perú explicó que: “en 1973, todos estábamos emocionados por viajar al Medio Oriente. Todos los oficiales querían esta oportunidad que era muy codiciada<sup>34</sup>.”

Otro factor importante a tener en cuenta es que en la actualidad el Perú pasa por una situación económica envidiable, gracias a una década de bastantes inversiones y desarrollo. La base de las exportaciones del país andino siguen siendo productos minerales y de agricultura (como la papa y la quinua); mientras que el desarrollo de la industria peruana aún es limitada<sup>35</sup>. Sin embargo, el Perú hoy en día es una de las economías más dinámicas de Latinoamérica. Esta situación ha ayudado a Perú a ser miembro de la Alianza del Pacífico, un bloque económico de países regionales que pasan por un buen momento económico (los otros miembros son Chile, Colombia, México y próximamente Costa Rica)<sup>36</sup>. El país andino también es parte del Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio, que incluye a Estados Unidos, Colombia, México, Perú y países del Asia-Pacífico como Australia y Singapur<sup>37</sup>.

Hoy en día se están desarrollando varios proyectos para incrementar el poder bélico de las fuerzas armadas peruanas en operaciones de seguridad interna (contra el narco-terrorismo que continua azotando los Andes y la Amazonía peruana) y para defender sus fronteras (por las posibles tensiones con Chile)<sup>38</sup>. Por ejemplo, la industria militar peruana ha sido reactivada, en particular el astillero peruano SIMA (Servicios Industriales de la Marina), que está construyendo varios buques para la armada peruana<sup>39</sup>. En cuanto al ejército, el gobierno peruano está evaluando comprar nuevos armamentos mientras que la fuerza aérea del Perú está modernizando su flota de aviones, por ejemplo en el 2013 se autorizó la adquisición de dos aviones de transporte italianos<sup>40</sup>.

Esta realidad generalmente positiva significa que continuaremos viendo a Perú en operaciones de paz de la ONU. Sin embargo, no deberíamos precipitarnos a predecir que el gobierno en Lima participará en más misiones en los próximos años. Ciertamente, la ONU necesita más países donantes de tropas con vasta experiencia ya que aún hay zonas de conflicto, particularmente en el África como en Mali, la República Centroafricana, Sudán del Sur, al igual que en el Congo<sup>41</sup>. Habiendo dicho eso, el gobierno peruano no debería apurarse en desplegar a sus soldados por todo el mundo; Lima debe tener cuidado en cuanto a cual conflicto decide involucrarse bajo la bandera de la ONU.

#### **4.1 El dilema de dónde involucrarse**

Una sugerencia obvia es que el gobierno peruano debe tener cuidado en qué misiones manda a sus tropas. La *raison d'être* de las operaciones de paz de la ONU es que van a operar en zonas ya sea que estén en conflicto o en post-conflicto, pero donde aún existe la posibilidad de violencia, ya sea entre fuerzas militares si es un conflicto entre estados, o si es un conflicto interno, entre el gobierno contra movimientos violentos. En varias ocasiones, cascos azules de diferentes países han resultado heridos o han muerto a consecuencia

de enfrentamientos con grupos violentos en los países donde hay operaciones de la ONU<sup>42</sup>.

El Batallón Perú y la Compañía Perú operaron en dos escenarios diferentes, el Batallón fue parte de una fuerza que tenía como objetivo principal separar a los ejércitos de diferentes países (Israel, Siria, Egipto). Por otro lado, la Compañía en Haití tiene como objetivo crear y mantener paz y seguridad dentro de un país (se puede argumentar que Haití es el país fallido del Hemisferio Occidental). Es decir, la UNEF II fue una misión para crear paz entre estados, mientras que MINUSTAH es una misión de paz interna – un coronel retirado del ejército peruano, veterano del Batallón Perú, calificó a la Compañía Perú como una misión de ayuda humanitaria por las operaciones que llevan a cabo<sup>43</sup>.

El gobierno peruano debe elegir en qué misiones participa, no solo tomando en cuenta las realidades de las fuerzas armadas peruanas sino también, los aspectos y razones del conflicto donde van a ser mandadas. En el caso del Medio Oriente, la misión era clara: mantener separados a los ejércitos de los estados en conflicto. Por otro lado, en el 2004 las protestas de la población civil haitiana en general, combinadas con acciones de bandas criminales, fueron las que derrocaron al presidente Aristide. En el segundo caso, es más difícil para los cascos azules entender cuál es su mandato y sus objetivos. Se entiende que la misión internacional está apoyando al gobierno en Port-au-Prince y a las fuerzas de seguridad locales (Haití no tiene un ejército)<sup>44</sup>. Sin embargo, las operaciones que MINUSTAH ha llevado a cabo, como la “pacificación” de vecindarios peligrosos como Cite Soleil, han sido controversiales ya que han habido acusaciones que los cascos azules usaron tácticas extremas (léase violentas)<sup>45</sup>.

Finalmente, las operaciones como la de Haití son más complicadas y requieren mucho tiempo. Desde su creación, MINUSTAH ha servido como la base para reconstruir un estado (state-building en inglés) en un país caribeño que históricamente ha oscilado entre inestabilidad gubernamental (por ejemplo sus varios golpes de estado) y dictaduras (como la de los Duvalier)<sup>46</sup>. Por otro lado, la operación de la UNEF II fue más corta ya que no se tenía que reconstruir un estado en Israel o Egipto, sino más bien mantener los ejércitos de estos países separados hasta que dichos gobiernos lleguen a un acuerdo de paz. (Obviamente, las tensiones entre Israel con sus países vecinos continúan hoy en día).

Aunque la situación a nivel doméstico es ideal para que el gobierno peruano se envuelva en más operaciones de paz, Lima tiene que analizar a cuál conflicto puede donar sus tropas, si es que la ONU las requiere. La misión en Haití ya lleva más de una década y el país caribeño no parece estar listo para poder auto-gobernarse sin ayuda internacional. Por otro lado, una misión donde la ONU necesita más tropas es en la misión de paz llamada MONUSCO en el Congo que existe desde el 2010. Sin embargo, cabe mencionar que MONUSCO es una nueva versión de una misión de la ONU en el Congo, ya que previamente existió MONUC en 1999; es decir, como en Haití, la presencia de la ONU en el Congo ya lleva más de una década y los problemas en ese país continúan<sup>47</sup>. Ciertamente, el gobierno del presidente Ollanta Humala podría considerar ofrecer tropas peruanas a MONUSCO, pero se debe tener en cuenta que esta misión se va a extender por varios años debido a la tensa situación en esa región africana<sup>48</sup>.

## **5. Perú, las Misiones de Paz y la Geopolítica de Latinoamérica en el 2014**

Como ya se ha mencionado, varios países de América Latina tienen una presencia en varias operaciones de paz de la ONU. Por ejemplo Brasil está al mando, y también aporta el mayor número de tropas, a MINUSTAH<sup>49</sup>. El gran país sudamericano también ha tenido un rol importante en la misión de la ONU en Timor Leste. Mientras tanto, las fuerzas militares de Uruguay participan en MONUSCO en el Congo. Por otro lado, Argentina ha enviado tropas, policías y observadores militares a misiones en Haití, Chipre y Liberia. Finalmente, podemos mencionar que Chile también tiene cascos azules en Haití, Chipre, en Jammu y Kashmir (Paquistán e India), entre otros. De acuerdo a la página de internet de la oficina de operaciones de paz de la ONU, en Febrero de 2014, Argentina tiene 859 tropas en seis operaciones de paz, mientras que Chile tiene 443 tropas en cuatro misiones<sup>50</sup>. Uruguay tiene 2,157 tropas en siete misiones (MONUSCO y MINUSTAH principalmente) mientras que Brasil tiene 1,755 tropas en nueve misiones. Por otro lado, Perú solo tiene 404 tropas en misiones.

Desde los últimos años, las fuerzas armadas de Latinoamérica están pasando por un periodo de

transición y reorganización debido a que la geopolítica de la región ha cambiado drásticamente. En otras palabras, las guerras entre estados, la *raison d'être* de cualquier ejército no son algo que ocurre en Latinoamérica. En otros análisis, he argumentado que desde la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia (1932-1935), Latinoamérica no ha experimentado muchos conflictos entre estados<sup>51</sup>. Estos son: Perú y Ecuador (1941, 1981, 1995), la Guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras (1969) y la Guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido (1982). También, para ofrecer un análisis más comprensivo al lector, se deben mencionar las operaciones militares de los Estados Unidos contra países de la región, como por ejemplo en la República Dominicana (1965), Granada (1983) y Panamá (1989).

Ciertamente, aún hay tensiones entre diferentes países Latinoamericanos, usualmente debido a disputas territoriales y marítimas, pero también por recursos naturales. Algunos de estos ejemplos incluyen:

- El Perú demandó a Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya para resolver una disputa marítima, pero una disputa territorial aun existe<sup>52</sup>;
- Bolivia ha demandado a Chile ante la CIJ para tener de nuevo acceso al Océano Pacífico<sup>53</sup>;
- Costa Rica y Nicaragua han ido a la CIJ para resolver una disputa territorial<sup>54</sup>;
- Nicaragua y Colombia fueron a la CIJ para resolver una disputa marítima en el Caribe, que incluía el control de la Isla San Andrés<sup>55</sup>;
- El ex-Presidente Tabaré Vázquez de Uruguay declaró que durante su gobierno, se consideró seriamente una hipótesis de guerra contra Argentina. La razón fue una disputa entre los dos países por la construcción de una planta industrial en el lado uruguayo del Río Uruguay, que sirve como frontera natural entre los dos países<sup>56</sup>.

Adicionalmente, aun hay tensiones e incidentes entre varios gobiernos de la región. Un ejemplo de esto ocurrió en el 2008, cuando las fuerzas armadas de Colombia llevaron a cabo una operación militar en territorio de Ecuador para destruir una base donde se encontraban altos mandos del grupo narco-insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)<sup>57</sup>. El problema fue que Bogotá no informó a Quito de esta operación, por ende el gobierno ecuatoriano vio esta presencia militar colombiana no autorizada como una violación a su territorio nacional. Venezuela, entonces gobernado por Hugo Chávez, estuvo cerca de iniciar una guerra contra Colombia para defender a Ecuador, ya que Chávez era amigo cercano de Rafael Correa, presidente de dicho país. Afortunadamente, se logró evitar un conflicto entre estos países.

En otras palabras, aún cuando el número de conflictos armados entre países Latinoamericanos ha disminuido, continúan existiendo tensiones entre estados regionales que ameritan la continua existencia y modernización de las fuerzas armadas.

Así mismo, continúan existiendo grupos armados que presentan una amenaza para la seguridad interna y regional en Latinoamérica. Estos grupos incluyen movimientos narco-insurgentes como las FARC y el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN) en Colombia, Sendero Luminoso en Perú, el oscuro Ejército del Pueblo Paraguayo en Paraguay y los carteles en México (como los Caballeros Templarios, Sinaloa y los Zetas)<sup>58</sup>. En estos países, las fuerzas armadas también son usadas como servicios de seguridad internos – ésta ha sido una decisión muy controversial pero necesaria debido al tipo de amenazas que grupos como las FARC o el Cartel de Sinaloa representan para la población colombiana y mexicana, respectivamente. Hoy en día, gobiernos centroamericanos también están discutiendo el utilizar sus ejércitos para combatir la delincuencia y el narcotráfico en su territorio nacional. Esta es una decisión muy delicada debido a la historia de abusos de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas centroamericanas durante las guerras civiles en esa región en las décadas de los sesenta a ochenta.

Esta es una versión abreviada de la realidad geopolítica y de seguridad en Latinoamérica hoy en día. Curiosamente, a pesar de las tensiones y otros incidentes, Latinoamérica no tiene ninguna misión de paz de la ONU. Es más, Haití es el único país del Hemisferio Occidental donde operan los cascos azules hoy en día. Sin embargo, como ya ha quedado claro, eso no significa que Latinoamérica goce de paz desde el norte de México hasta la Patagonia en Argentina.

Ciertamente, varias fuerzas armadas regionales continuarán y tal vez incrementarán su presencia en

fuerzas de paz de la ONU para así justificar su existencia. Sin embargo, aún hay tensiones entre estados y problemas de seguridad internas que impiden que veamos un éxodo masivo de soldados latinoamericanos a operaciones de la ONU en el Congo, Medio Oriente o entre India y Paquistán.

En cuanto a Perú, su problema principal en términos de seguridad sigue siendo doméstico: combatir a Sendero Luminoso específicamente y al narcotráfico en general. Hoy en día, Perú es considerado como el mayor productor de cocaína del mundo, sobrepasando a Colombia y a Bolivia. Además, a pesar de que las relaciones diplomáticas, económicas y sociales entre Perú y Chile son generalmente buenas, la disputa marítima muestra que aún existe una cierta tensión y falta de confianza entre los dos países, que data de la Guerra del Pacífico en el siglo XIX. En otras palabras, seguirá siendo importante para Lima que sus fuerzas armadas mantengan una capacidad disuasiva en caso que las relaciones con Santiago se deterioren y haya la posibilidad de un nuevo conflicto armado, como casi ocurrió en 1975 y que llevó a que el gobierno del General Velasco ordenara el retorno del Batallón Perú a Lima.

## 6. Conclusiones

El Perú tiene una larga y rica tradición como participante en distintas operaciones de paz de las Naciones Unidas. Comenzando con el Líbano en 1958 hasta Sudán hoy en día, las fuerzas armadas peruanas han sido cascos azules en varias zonas de conflicto del planeta en las últimas seis décadas. El Batallón Perú en el Medio Oriente y la Compañía Perú en Haití son las dos operaciones donde Lima ha contribuido cientos de tropas, mientras que en otras han participado oficiales peruanos como observadores militares.

Como hemos analizado, la UNEF II y la UNDOF en el Medio Oriente y MINUSTAH en el país caribeño son misiones singularmente complicadas. El Batallón Perú tuvo la difícil misión de participar en la separación ejércitos que pertenecían a países que ya se habían enfrentado varias veces. Mientras tanto, la Compañía Perú en Haití hoy en día está ayudando a reconstruir un país fallido a la par que tiene que lidiar con escándalos perpetrados por cascos azules, como la violación de jóvenes haitianos o el brote del cólera.

La buena situación económica que el Perú disfruta hoy en día significa que veremos la bandera del país andino flamear en las operaciones de la ONU en el futuro inmediato. Además, los gobernantes civiles y la cúpula del mando militar peruano aprueban la presencia de tropas peruanas como cascos azules, ya que esto ayuda a mejorar la presencia de Perú a nivel internacional. Además, a los oficiales y tropas peruanas que son desplegadas también les atrae la oportunidad de viajar y trabajar por la paz en otros países por todo el mundo.

Sin embargo, Lima debe tener cuidado en cuántas misiones de la ONU quiere participar. Ciertamente, el país andino aún tiene desafíos de seguridad a nivel interno, como Sendero Luminoso y el narcotráfico. Además, a pesar de la resolución del diferendo marítimo con Chile, aún hay tensiones y una falta de confianza entre los dos países, por lo que es una prioridad para Lima el mantener un nivel de defensa disuasivo. Conjuntamente, debe haber una discusión larga y detallada en Lima, entre el presidente, los ministros de defensa, economía y relaciones exteriores, al igual que los altos mandos de las fuerzas armadas si se quiere incrementar el número de tropas peruanas en MINUSTAH o participar en otras misiones en zonas de conflicto, como MONUSCO. Las operaciones de paz de la ONU hoy en día son mayormente dentro de estados fallidos como Haití o el Congo. Estas misiones necesitarán existir por años hasta que dichos países logren un nivel de gobernabilidad y estabilidad que les permita existir sin depender de fuerzas internacionales. En el caso de MINUSTAH, esta operación ya ha existido por una década pero desafortunadamente la situación interna en Haití no ha mejorado mucho.

Los casos de estudio que hemos realizado sobre el Batallón Perú en el Medio Oriente en los setenta y la Compañía Perú en Haití hoy en día demuestran la efectividad y el profesionalismo de las fuerzas armadas peruanas cuando actúan bajo la bandera de la ONU. Este tipo de actitud militar y buenas intenciones continuarán siendo muy necesarias ya que las operaciones de cascos azules continuarán existiendo por el futuro tanto cercano como a largo plazo. Desafortunadamente, la paz mundial continúa siendo un utópico sueño en el 2014, pero eso no significa que debamos dejar de trabajar para que se vuelva realidad.

## Notas

1. Algunas listas de las misiones de la ONU donde Perú ha participado y participa hoy en día incluyen: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú. Website. “Perú en las Misiones de Paz – Misiones en las que ha participado.” [http://www.ccffaa.mil.pe/menuINTERNACIONAL/opspaz\\_historia.html](http://www.ccffaa.mil.pe/menuINTERNACIONAL/opspaz_historia.html) - También ver: “Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú. Website. “Perú en las Misiones de Paz – Misiones en las que se mantiene una presencia actual.” [http://www.ccffaa.mil.pe/menuINTERNACIONAL/opspaz\\_actual.html](http://www.ccffaa.mil.pe/menuINTERNACIONAL/opspaz_actual.html) Ministerio de Defensa (Perú), *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, 2005, Capítulo VII: Proyección Internacional de las Fuerzas Armadas, P.113-115.
2. Gaetano Guevara Bergna, “Observador Peruano en Sudán.” *Revista del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas* (Perú), Año 2, No. 2, Septiembre 2008, P. 43-47. Disponible: [http://www.ccffaa.mil.pe/OLD/BIBLIOTECA\\_MATERIAL/RevistaCCFFAA2\\_2.pdf](http://www.ccffaa.mil.pe/OLD/BIBLIOTECA_MATERIAL/RevistaCCFFAA2_2.pdf)
3. United Nations Peacekeeping Force in Cyprus. Website. “Rear Admiral Mario Sánchez Debernardi.” Disponible: [http://www.unficyp.org/nqcontent.cfm?a\\_id=3303](http://www.unficyp.org/nqcontent.cfm?a_id=3303)
4. De acuerdo a estadísticas de la ONU publicadas el pasado febrero del 2014, Perú tiene 10 expertos de misión y dos tropas en MONUSCO. United Nations, Peacekeeping. “UN Mission’s Summary detailed by Country – Month of Report: 28-Feb-14,” Febrero 28, 2014. Disponible: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/feb14\\_3.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/feb14_3.pdf)
5. Ministerio de Defensa (Perú), *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, 2005, Capítulo VII: Proyección Internacional de las Fuerzas Armadas, P.111-115.
6. Centro de Entrenamiento y Capacitación para Operaciones de Paz (Perú). Disponible: <http://www.cecopazperu.mil.pe/>
7. Algunos libros que discuten la historia del conflicto Árabe-Israelí son: Chaim Herzog, *The Arab-Israeli Wars: War and Peace in the Middle East* (London: Vintage, 2005). También ver: Ian J. Bickerton y Carla L. Klausner, *A History of the Arab-Israeli Conflict* (New Jersey: Prentice Hall, 2009).
8. Christian Sánchez Campos, *Batallón Especial “Perú:” Una Misión Singular, Actualidad Militar*, Ejército del Perú, Ministerio de Guerra (Perú), No. 219, Separata, Abril 1976.
9. Sánchez Campos, *Una Misión Singular*, P. 51-57.
10. Sánchez Campos, *Una Misión Singular*, P. 58.
11. *La República*, “Parada Militar: Ollanta Humala presidio desfile por Fiestas Patrias,” Política, Aniversario Patrio, July 29, 2013. Disponible: <http://www.larepublica.pe/29-07-2013/gran-parada-militar-se-realiza-esta-manana-en-avenida-brasil>
12. *Batallón Perú* (Blog), “Congresista Wilder Ruiz salud a miembros de Batallón Especial ‘Perú’ por 40o aniversario,” Noviembre 6, 2013. Disponible: <http://batallonperu.blogspot.com/2013/11/el-proximo-25-en-el-congreso-de-la.html> . También ver: Congreso de la República (Perú), Moción de Saludo,” Moción de Orden del Día No. 8764, Octubre 28, 2013. Disponible: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02\\_2011\\_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d461c9561273f8ba05257c1400519296/\\$FILE/MC08764291013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d461c9561273f8ba05257c1400519296/$FILE/MC08764291013.pdf)
13. Michel Chossudovsky, “The Destabilization of Haiti: February 29, 2004,” *Global Research.ca*, Centre for Research on Globalization, Febrero 28, 2009. Disponible: <http://www.globalresearch.ca/the-destabilization-of-haiti-february-29-2004/12487>
14. *Cnn.com*,” Aristide appeals for peace in Haiti,” World, Marzo 8, 2004. Disponible: <http://www.cnn.com/2004/WORLD/americas/03/08/haiti/>
15. Marguerita Laurent, “Haiti, Ten years ago: U.S.-France-Canada Coup D’etat: ‘Aristide forced on a Plane, at Gunpoint,’” *Global Research*, Centre for Research on Globalization, Febrero 12, 2014. Disponible: <http://www.globalresearch.ca/haiti-ten-years-ago-us-france-canada-coup-detat-aristide-forced-on-a-plane-at-gunpoint/5368274>
16. Larry Birns and Michelle Liut, “Violence in Haiti: Colin Powell and Gerard Latortue blame Aristide, when the blame lies with them.” Council on Hemispheric Affairs, Press Release, Octubre 13, 2014. Disponible: <http://www.coha.org/violence-in-haiti-colin-powell-and-gerard-latortue-blame-aristide-when-the-blame-lies-with-them/>
17. MINUSTAH –United Nations Stabilization Mission in Haiti. Website. “Restoring a secure and stable environment.” Disponible: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>
18. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas – Perú. Website. “Compañía de Infantería Perú en Haití.” Disponible: <http://www.ccffaa.mil.pe/menuINTERNACIONAL/ciaperu.html> - El XX Contingente de la Compañía Perú,

- integrado por 216 efectivos de las fuerzas armadas, partió con rumbo a Haití el 23 de Enero del 2014. *La Republica*, “Contingente peruano de ‘cascos azules’ partirá a Haití en misión de paz,” Enero 20, 2014. Disponible: <http://www.larepublica.pe/20-01-2014/contingente-peruano-de-cascos-azules-partira-a-haiti-el-23-en-mision-de-paz>
19. United Nations Security Council. Website. “Security Council extends Mandate of United Nations Stabilization Mission in Haiti until October 15, 2014.” Security Council – 7040th Meeting (AM). Octubre 10, 2013. Disponible: <https://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc11142.doc.htm>
20. Malena Castaldi, “Uruguay Apologizes over alleged rape by U.N. Peacekeepers,” *Reuters*, Septiembre 6, 2011. Disponible: <http://www.reuters.com/article/2011/09/07/us-haiti-uruguay-un-idUSTRE78603I20110907>
21. Joseph Gulyer Delva. “Pakistani U.N. Peacekeepers sentenced in Haiti rape case.” *Reuters*. Marzo 12, 2011. Disponible: <http://www.reuters.com/article/2012/03/13/us-haiti-un-idUSBRE82C06C20120313>
22. Ivan Watson y Joe Vaccarello, “U.N. sued for ‘bringing cholera to Haiti,’ causing outbreak that killed thousands,” *CNN.com*, Americas, Octubre 10, 2013. Disponible: <http://www.cnn.com/2013/10/09/world/americas/haiti-un-cholera-lawsuit/> También ver: Ed Pilkington, “Haitians launch new lawsuit against UN over thousands of cholera deaths,” *The Guardian*, United Nations, Marzo 11, 2014. Disponible: <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/11/haiti-cholera-un-deaths-lawsuit>
23. *Al Jazeera – America*. “Haitians file lawsuit against UN over Cholera epidemic.” International. Marzo 12, 2014. Disponible: <http://america.aljazeera.com/articles/2014/3/12/haitians-sue-un-overcholeraepidemic.html>
24. *NPR*, “Haiti’s Cholera Outbreak tied to Nepalese U.N. Peacekeepers,” World, Agosto 12, 2013. Disponible: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=211434286>
25. David Adams, “U.N. slapped with another class action lawsuit over Haiti cholera,” *Reuters*, Marzo 11, 2014. Disponible: <http://uk.reuters.com/article/2014/03/11/uk-un-haiti-lawsuit-idUKBREA2A1Z520140311>
26. *El País*, “Uruguay Retirá un tercio de sus tropas de Haití para abril de 2014,” Información, Cascos Azules, Diciembre 9, 2013. Disponible: <http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-retirara-tercio-tropas-haiti.html>
27. W. Alejandro Sánchez. “Brazil, MINUSTAH and Haiti’s ongoing crises,” *Blouin Beat: World*, Diciembre 9, 2013. Disponible: <http://blogs.blouinnews.com/blouinbeatworld/2013/12/03/brazil-minustah-and-haitis-ongoing-crises/>
28. Kate Holt, “Haiti 2010 earthquake: then and now – in pictures,” *The Guardian*, Rebuilding Haiti, Febrero 19, 2013. Disponible: <http://www.theguardian.com/global-development/gallery/2013/feb/19/haiti-2010-earthquake-in-pictures>
29. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú. Website. “Cascos Azules peruanos compartieron nuestra gastronomía con la población haitiana en el I taller gastronómico Perú – Haití,” Prensa, Noticias, Noviembre 12, 2012. Disponible: <http://www.cccfaa.mil.pe/OLD/FormDescribe.php?idNew=955&Year=2012>
30. Ann Hood, “Las mujeres militares avanzan a grandes pasos en Latinoamérica,” Diálogo, Enero 25, 2011. Disponible: [http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional\\_news/2011/01/25/WOMEN-MILITARY-LATIN-AMERICA](http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2011/01/25/WOMEN-MILITARY-LATIN-AMERICA)
31. *El Comercio*, “Ministro de Defensa visito a los cascos azules peruanos en Haití,” Política, Diciembre 17, 2012. Disponible: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ministro-defensa-visito-cascos-azules-peruanos-haiti-noticia-1511119>
32. *Peru.com*, “Marina de Guerra, Fuerza Aérea del Perú y Cascos Azules en Parada Militar,” Fiestas Patrias 2012, Julio 29, 2012. Disponible: <http://peru.com/2012/07/29/actualidad/mi-ciudad/marina-guerra-fuerza-aerea-peru-y-cascos-azules-desfilaron-parada-militar-video-noticia-77877>
33. Un análisis que discute las razones por las que Peru dona tropas a las misiones de la ONU es: W. Alejandro Sánchez, “Contributor Profile: Peru,” Providing for Peacekeeping Project, Octubre 21, 2013. Disponible: <http://www.providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2013/10/Peru-Sanchez-21-October-2013.pdf>
34. Entrevista telefónica con el autor. Coronel de Infantería (ret.), Ejército del Perú. Enero 2014.
35. Wilder Alejandro Sánchez, “Pax Inca: Why is Peru not a Regional Powerhouse in Latin America?” Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper No. 32, Noviembre 2013. Disponible: <http://www.caei.com.ar/working-paper/pax-inca-why-peru-not-regional-powerhouse-latin-america> También ver: W. Alejandro Sánchez, “Peru’s Culinary Diplomacy,” *Blouin Beat: World*, Diciembre 23, 2013. Disponible: <http://blogs.blouinnews.com/blouinbeatworld/2013/12/23/perus-culinary-diplomacy/> También ver: *América Economía*, “Producción agropecuaria de Peru creció en 2% en enero,” Negocios & Industrias, Marzo 3, 2014. Disponible: <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/produccion-agropecuaria-de-peru-crecio-2-en-enero>
36. Alianza del Pacífico. Website. Disponible: <http://alianzapacifico.net/en/>

37. Office of the United States Representative, Trans-Pacific Partnership (TPP). Disponible: <http://www.ustr.gov/tpp> También ver: Acuerdos Comerciales del Peru. Acuerdo de Asociación Transpacífico. Disponible: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=105&Itemid=128](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=105&Itemid=128)
38. W. Alejandro Sánchez, “Give War a Chance Revisited – The Price to Pay: The Military and Terrorism in Peru,” *Defense Studies*, 2011, Vol. 11, No. 3, P. 517-540. El diferendo marítimo, resuelto en la Corte de La Haya y otro terrestre, aún no resuelto, entre Perú y Chile han traído tensiones a las relaciones entre Lima y Santiago. Claudia Rivas Arenas, “Tensión política con Perú llega a su punto mas alto tras fallo con La Haya,” *El Mostrador*, Febrero 12, 2014. Disponible: <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/02/12/tension-politica-con-peru-llega-a-su-punto-mas-alto-tras-fallo-de-la-haya/>
39. *Infodefensa.com*, “Avanza la construcción del buque escuela de la Armada del Perú,” Marzo 17, 2014. Disponible: <http://www.infodefensa.com/latam/2014/03/17/noticia-avanza-construccion-buque-escuela-armada.html>
40. Peter Watson, “Las razones detrás de la selección del Alenia Aermacchi C-27J Spartan en Peru,” *Infodefensa.com*, Diciembre 17, 2013. Disponible: <http://www.infodefensa.com/latam/2013/12/17/opinion-razones-detras-seleccion-alenia-aermacchi-spartan.php> También ver: *Infodefensa.com*, “El Ejército del define proximately el proceso de selección de rifles de as alto,” Septiembre 13, 2013. Disponible: <http://www.infodefensa.com/latam/2013/09/13/noticia-el-ejercito-del-peru-define-proximamente-el-proceso-de-seleccion-de-rifles-de-asalto.html>
41. La violencia en la República Centroafricana ha forzado a que las Naciones Unidas discuta la creación de una misión de cascos azules a dicho país. Esta operación de paz tendría alrededor de doce mil tropas. Serge Leger Kokpakpa, “U.N. officials says ‘terrifying level of hatred in Central African Republic.” *Reuters*, Marzo 20, 2014. Disponible: <http://www.reuters.com/article/2014/03/20/us-centralafrica-un-idUSBREA2J1S320140320>
42. *BBC*, “DR Congo: UN Peacekeeper killed in M23 battle near Goma,” *Africa*, Agosto 23, 2013. Disponible: <http://www.bbc.com/news/world-africa-23866930>
43. Entrevista telefónica con el autor. Coronel de Infantería (ret.), Ejército del Perú. Enero 2014.
44. W. Alejandro Sánchez, “Don’t Recreate Haiti’s Army,” *Foreign Policy in Focus*, Junio 28, 2012. Disponible: [http://fpif.org/dont\\_recreate\\_haitis\\_army/](http://fpif.org/dont_recreate_haitis_army/)
45. Médicos Sin Fronteras, “Haití: Intensos enfrentamientos en Cite Soleil, un barrio marginal de Puerto Príncipe,” *Noticias*, Febrero 1, 2007. Disponible: <http://www.msf.es/noticia/2007/haiti-intensos-enfrentamientos-en-cite-soleil-un-barrio-marginal-puerto-principe>
46. Hay varios analisis que discuten las operaciones de paz de la ONU y los desafíos de “state building. Ver: Leenco Lata, *Peacekeeping as State Building: Current Challenges to the Horn of Africa*, (New Jersey: The Red Sea Press Inc.: 2011). Tambien ver: Stein Eriksen, “The Liberal Peace Is Neither: Peacebuilding, State building and the Reproduction of Conflict in the Democratic Republic of Congo,” *International Peacekeeping*, 2011, Vol. 16, No.5, P. 652 - 666.
47. United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo. Website. “MONUSCO Background.” Disponible: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>
48. De acuerdo a estadísticas de la ONU publicadas el pasado febrero del 2014, Perú tiene 10 expertos de misión y dos tropas en MONUSCO. United Nations, Peacekeeping. “UN Mission’s Summary detailed by Country – Month of Report: 28-Feb-14,” Febrero 28, 2014. Disponible: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/feb14\\_3.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/feb14_3.pdf)
49. *Infodefensa.com*, “Asume nuevo comandante de la Misión de la ONU en Haiti,” Marzo 19, 2014. Disponible: <http://www.infodefensa.com/latam/2014/03/19/noticia-asume-nuevo-comandante-mision-haiti.html>
50. United Nations, Peacekeeping. “UN Mission’s Summary detailed by Country – Month of Report: 28-Feb-14,” Febrero 28, 2014. Disponible: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/feb14\\_3.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/feb14_3.pdf)
51. W. Alejandro Sánchez. “Whatever happened to South America’s Splendid Little Wars?” *Small Wars & Insurgencies*, 2011, Vol. 22, No. 2, P. 322-351.
52. W. Alejandro Sánchez, “January 27, 2014: A Date with Destiny for Peru and Chile,” Council on Hemispheric Affairs, COHA Research, Enero 24, 2014. Disponible: <http://www.coha.org/january-27-2014-a-date-with-destiny-for-peru-and-chile/>
53. *Xinhuanet.com*, “Bolivia decide mantener demanda contra Chile por salida al mar ante CIJ,” *Iberoamérica*, Febrero 4, 2014. Disponible: [http://spanish.xinhuanet.com/iberoamerica/2014-02/04/c\\_133091585.htm](http://spanish.xinhuanet.com/iberoamerica/2014-02/04/c_133091585.htm)
54. Esteban Mata, “Costa Rica busca que Corta de La Haya fije limite marítima con Nicaragua,” *La Nación*, Nacional, Febrero 25, 2014. Disponible: <http://www.nacion.com/nacional/elecciones2014/Pais-Corte-limite-maritimo->

Nicaragua\_0\_1398860147.html

55. *El Colombiano*, “Colombia se quedó con los siete cayos, pero pierde opción marítima con Nicaragua,” Noviembre 19, 2012. Disponible: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/litigio\\_san\\_andres\\_cij\\_lee\\_fallo\\_sobre\\_litigio\\_entre\\_colombia\\_y\\_nicaragua/litigio\\_san\\_andres\\_cij\\_lee\\_fallo\\_sobre\\_litigio\\_entre\\_colombia\\_y\\_nicaragua.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/litigio_san_andres_cij_lee_fallo_sobre_litigio_entre_colombia_y_nicaragua/litigio_san_andres_cij_lee_fallo_sobre_litigio_entre_colombia_y_nicaragua.asp)

56. Nelson Fernandez, “Uruguay evaluó una guerra por Botnia,” *La Nación*, Política, Papeleras, Octubre 12, 2011. Disponible: <http://www.lanacion.com.ar/1413919-cont-uruguay-evaluo-una-guerra-con-la-argentina-por-las-papeleras>

57. Gabriel Marcella, “War without Borders: The Colombia-Ecuador Crisis of 2008,” U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, Monograph, December 16, 2008. Available: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=891>

58. W. Alejandro Sánchez, “*Sangre Joven*: Understanding the New Wave of Armed Groups in Latin America,” *Security and Defense Studies Review*, Fall-Winter 2011, Vol. 12, No. 1 & 2., P. 135-155. También ver: W. Alejandro Sánchez, “The End of Ideologically-Motivated Violent Movements in Latin America?” *e-International Relations*, Septiembre 24, 2012. Disponible: <http://www.e-ir.info/2012/09/24/the-end-of-ideologically-motivated-violent-movements-in-latin-america/>

# Inter-American cooperation: Looking for Trust and Reputation

Sabrina Evangelista Medeiros

## Abstract

This article analyzes the history of the inter-American system and the Organization of American States (OAS) through its significant negotiations and the organic nature of system components. In particular, this approach examines the institutional development, the different conceptual uses and purposes, the main phases of this system, and, consequently, the reputation associated with it in light of regulatory frameworks and commitments of the OAS. The hypothesis is that the OAS had institutional developments and worked with other international institutions to foster an inter-American security system resulting from the transition of goals conceded between the end of the Cold War and the 21st century. In order to be adapted to other potentially competitive regional fronts, the OAS focused on the question of how individual security and human rights can fit with other initiatives organized by sectors such as energy, defense, and commercial ventures in a complementary way. Finally, the configuration of the defense sector toward these same regulatory frameworks is affected by the fusion of multidimensional factors, ranging from civil security to border control, with the traditional aspects of defense.

## Introduction and Background

The first Meeting of Ministers of American States convened by the United States in 1889 produced a string of efforts. The 1890 Pan American Union (International Union for American Republics) aimed to strengthen relations of the American territories and was accompanied by a desire to avoid the influence of actors from outside the Hemisphere. With World War I, the Conference gave more weight to the nature of security (a theme that today is constituted as security and defense) in what was considered, more than a fruitful business approach, a catalyst for peaceful solutions to disputes that could otherwise lead the Americas to war. On the eve of World War II, regional efforts included an emphasis on hemispheric cooperation owing to the geographical proximity of Latin America and the Caribbean. As Franklin Roosevelt said in a message to the U.S. Congress on May 16, 1940:

It brings the new possibilities of the use of bases nearer which from an attack or attacks on the American Continents could be made. From the fjords of Greenland, it is four hours by air to Newfoundland, five hours to Nova Scotia, New Brunswick, and to the Province of Quebec, and only six hours to New England. The Azores are only 2,000 miles from parts of our eastern seaboard and if Bermuda fell into hostile hands it would be a matter of less than three hours for modern bombers to reach our shores. From a base in the outer West Indies, the coast of Florida could be reached in two hundred minutes. The islands of the west coast of Africa are only 1,500 miles from Brazil. Modern planes starting from the Cape Verde Islands in Brazil can be over seven hours. And Para, Brazil, near the mouth of the Amazon River, is four hours flying to Caracas, Venezuela, and Venezuela is but two and one half hours to Cuba and the Canal Zone, and Cuba and the Canal Zone are two and one quarter hours to Tampico, Mexico, and Tampico is two and one-quarter hours to St. Louis, Kansas City and Omaha.

Faced with a series of reasons to capitalize on the support of the countries of the continent, the United States promoted the institutionalization of the system, which began to be commonly called as the Hemispheric System. The origins of the concept are currently unknown, although it is recognized that the use of this concept is particularly American. Whitaker (1954) points out that it was Thomas Jefferson who first mentioned the concept of hemispheric as related to the American continent through the excerpt:

We consider their interests and ours as the same, and that the object of both must be to exclude all European influence from this hemisphere. (Jefferson, 1808)

Jefferson reinforces it when writing to Alexander Von Humboldt:

The European nations constitute a separate division of the globe; their localities make them part of a distinct system; they have a set of interests of their own in which it is our business never to engage ourselves. America has a hemisphere to itself. (Jefferson, 1813)

As a result of George Marshall's speech at Harvard in 1947, the U.S. developed a plan to combat hunger and poverty and the promotion of humanitarian policies in the Americas. The United States proposed policies to assist the countries of the Western Hemisphere concomitantly with the Marshall Plan, an extension of \$12.5 billion in investments to the West European countries.<sup>1</sup> However, the spending plan was not ideal for the U.S. Department of Defense, which had severe post-war cuts in its budget. Hence, policy makers sought resources from numerous social programs that had been created after the Great Depression of the 1920s.

The exclusion of influence in Europe in the Hemispheric System was part of a political strategy, not one for purely geographical reasons. Although there was still intense U.S. interest in Europe, even with the investment of a significant amount of resources in the region after World War II, assistance to European countries was distinctly different from that which was directed to the American continent. The Hemispheric System also sought to counter ideological influences or actions organized by the communist and Nazi regimes before, during, and after World War II. This is one of the profound differences of the two regional models.

The Bretton Woods System—derived from the meeting among the Allies in the city of the same name in the state of New Hampshire in the United States in July 1944—created mechanisms of internationalization and control that are in place to this day, including the emergence of a new monetary standard and funding and regulatory institutions, the International Monetary Fund and World Bank. Thus, the creation of a financial stabilization plan for the countries of Western Europe also provided an economic stabilization policy in the Americas.

The creation of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (or Rio Treaty) occurred even before the Organization of the North Atlantic Treaty (NATO). It established for the American continent the first and only collective defense model, one still in force today.<sup>2</sup> The concept of collective defense and collective security (one used by NATO years later) promoted stability and confidence-building measures. A good description of the subject was provided by Larsen (2002:4):

One commonly accepted definition of cooperative security is “a commitment to regulate the size, technical composition, investment patterns, and operational practices of all military forces by mutual consent for mutual benefit...” Thus the term collective security is slightly different in meaning than the terms cooperative security or collective defense. Collective security is “a political and legal obligation of member states to defend the integrity of individual states within a group of treaty signatories.” Collective defense is more narrowly defined: “the commitment of all states to defend each other from outside aggression.”

The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance was considered fundamentally ineffective after the Falklands crisis, a military confrontation directly involving one of its signatories, Argentina, with no subsequent involvement from the group. The event marked the lack of reciprocal commitment by other members.

Although not present at the creation of the OAS and having only joined as a permanent member in

1971, Canada represents an important share of contributions, both in terms of the official and voluntary extra budget. However, the existence of Pan-Americanism during the first decades of the organization is expressed much more clearly between the United States and its other partners to the south. Carolyn Shaw hypothesized that when the Inter-American System suffers some kind of instability, the U.S. intervention is greater. (Shaw, 2004: 120) This partly explains interventions that marked OAS mobilization for the benefit of a U.S. security agenda. Moreover, with her empirical study, Shaw demonstrates that the influence of the United States did not drive more than a third of the decisions within the OAS, despite contrary opinions. In many cases, it is possible to identify significant pressure from Latin American member states during OAS-sponsored interventions (Shaw, 2004).

One cannot ignore the basis for the actions and mechanisms developed during all these years. Institutions, regulatory frameworks, and guidelines, such as the Organization of American States Charter, generated a foundation for action for the OAS. From the same year as the OAS Charter, the American Declaration of the Rights and Duties of Man<sup>3</sup> created two distinct bodies or authorities: the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights. Through institutional development and advocacy, human rights formed the third pillar of the Inter-American System (the first being defense and the second development). After the end of the Cold War, the 2001 Democratic Charter, established in the post-dictatorship period, promoted democratic engagement in the Americas (Mace, 2007).<sup>4</sup>

Mainly promoted through trade relations, the emergence of various types of economic agreement in the post-World War II era created an environment of cooperation in the first years of the Cold War. In 1947, the General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) included countries such as Brazil and Chile in the tariff preference agreement with others like Canada, the United States, Australia, Cuba, and China. From an economic perspective, this instrument could stifle others who have focused the discussion on the formation of a Pan-American system of tariff preferences.

After eight rounds of negotiation, GATT efforts also led to the development of the World Trade Organization (WTO), which fostered trade flows and ensured exchange of tariff concessions, including standardization of commercial contracts. It also allowed the United States to lead the development of mechanisms and regulations that served in their own interests and enabled them solidify institutional leadership. As a result of GATT and WTO, the OAS coexisted with other organizations and arrangements.

### **The OAS and the Inter-American Cooperation Agenda**

Democracy, human rights, development, and security paradigms are part of a complementary agenda nowadays. The OAS made immense institutional advancements during and after the Cold War. In particular, the institution developed social and political structures in the Americas.

Herz (2011) called these conditions a *plural architecture* in which institutions have a wide variety of tasks that require dialogue with other entities with parity in the international system. The democratic paradigm, therefore, creates an overlapping consensus that guides the organization and other departments, agencies, and programs belonging to it, guided by the 2001 Inter-American Democratic Charter.

Meetings of the OAS General Assembly allowed all its representatives to participate in equal proportion, replacing the model of the Conferences of American States. As an instrument of cooperation, the OAS now has an institutional model where votes by each one of its members has equal value. This mechanism is not present, for example, in the Security Council of the United Nations, which is based on the veto power of some of the states of the system. Undoubtedly, the degree of participation is notably better distributed by the absence of a model like the UN Security Council, although the influence of the United States in coordinating agendas has always been present.

The complexity of this system lies precisely in the fact that some sectorial institutions created by the OAS permit the construction of a regional identity, sometimes of an inter-American orientation (Inter-American Juridical Committee, the Inter-American Commission of Women, Inter-American Children's Institute) or also through a Pan-American perspective (Pan American Institute of Geography and History and Pan American Health Organization). By using the concept of the hemispheric system together with the

concepts of Inter-Americanism and Pan-Americanism, it was possible to create an institutional identity on behalf of a politically defended agenda.

Like other cooperative institutions, the OAS suffered accomplishments and failures based on the direction of the individual agenda and interests of its members. Thus, during the period of creation of the OAS, the development of its institutional structure has transferred it from a cooperative institution into one of conflict mitigation and maintenance of rights on the continent. This was a breakthrough compromise among the parties and also the beginning of a progressive resistance to U.S. policy in relation to the continent. In 1954, during the administration of U.S. President Eisenhower, OAS President and Secretary General Mora suggested that Panama invite all the presidents of the Americas to a meeting in the country for the 130th anniversary of the first Pan American Congress called by Simón Bolívar:

On April 30 the Secretary authorized me to cable our Ambassador in Panama instructing him to state to the President of Panama that if the latter should see fit to invite all of the American Presidents to visit the country on June 25 and 26 to participate in ceremonies commemorating the original Pan-American Congress, the Ambassador felt that the President of the United States would probably accept, particularly if a representative group of Presidents were to accept the invitation. The cable was sent through channels of another agency on that same day.<sup>5</sup>

In September, 1956, the Inter-American Committee of Presidential Representatives (CIRP)<sup>6</sup> in Washington, D.C., had the task of implementing policies that would narrow economic (technical) cooperation in the continent. That is viewed as one of the initiatives that were based more on economic and development demands than those of defense and security. At that time, security and defense issues were considered as only a way of maintaining the U.S. status as a seller of capabilities for the Americas' armed forces.

In a similar context, the Pan-American Operation, proposed by President Juscelino Kubitschek of Brazil, was formally introduced in 1958 and agreed to by President Eisenhower as part of an effort to restore closer relations between the states of the continent that managed a number of protests regarding U.S. policy in the region:

The Brazilian Government believes that the time has come for a revision of inter-American policy, with a view to strengthening hemispheric unity in the face of the increasing common danger. A stronger, more courageous, creative, and dynamic initiative is urgently needed in the Western Hemisphere at this time.

Economic reorientation of Pan Americanism: The reasons for under development are many and complex. One could not in good faith fix responsibility for Latin America's chronic anemic condition and the consequent organic weakening of Pan Americanism. Although it is understood that efforts toward economic development devolve primarily upon each country individually, it is now understood better than ever before that there must be cooperation on international bases.<sup>7</sup>

In such circumstances, the Inter-American Development Bank (IDB), compelled by the need to expand trade and investment relations, was created. It was backed by the concept of integral development in the OAS Charter that highlights elements of development required for the achievement of security and peace necessary for the Americas. The focus on the Pan-American Operation was initially embraced, but later abandoned, by President Eisenhower. The United States would gain new momentum through the Alliance for Progress, introduced a few years later by President Kennedy.

The body of the Inter-American relations and institutions that was constituted gradually throughout the 20th century expressed different interests, individual and collective, with general standards of conduct and morality, consistently based on *Tratados-Lei* (those which have an importance to International Law) and on *Tratados-Contrato* (those limited to the agreement and partners) (Mello, 2004). The question of legal frameworks can thus be understood as the pillars of the performance of the OAS, focused on trade cooperation, security and defense, and more recently, democracy and human rights. Hence, part of that

institutional development is based on the basic moral procedures and actions of its member states—democracy and human rights—and those that characterize the individual prerogative of the parties—defense cooperation, development, and combating organized crime.<sup>8</sup>

Although the Inter-American System was in place even before the creation of the OAS, the foundations that guided the intra-continental cooperation approach have had distinct strategic effects since the creation of UNASUR among countries of South America. The signing of the Treaty of the Union of South American Nations in May 2008, although recent, invigorates the principle based on these regional references. For the first time, a system of continental integration scale is implemented in South America since the proposition presented in 2000 by the Initiative for the Integration of South American Regional Infrastructure (IIRSA). As conditions for deepening the integration process, the South American Defense Council, the Parliament, and the South American Bank form the main institutional triad design of the regime.

With a rotating presidency, UNASUR includes the design of collective security for disputes in the South American region, and for this reason<sup>9</sup> the President of Brazil proposed the formation of the South American Defense Council. In its documents, the concepts of defense cooperation and cooperative defense are of a value in that the collective defense in which an attack on one member is perceived as an attack on all. At this juncture, transparency and trust are the most challenging aspects for the full establishment of UNASUR and, consequently, of the South American Defense Council. In other words, the creation of the Council provides, at the same time, the right to defense and reconciliation between parties. For instance, the Council would have the role of resolving disputes by peaceful means, while fostering the region's defense industry basis would also generate distrust among the same countries.

Through an inter-American study of the components of the defense system—based on the suggestion of the Canadian delegation and implementation by the Inter-American Defense Board working groups—a number of institutions and parallel agreements of the system were diagnosed: national institutions (mainly the national Ministries of Defense); sub-regional organizations (including the South American Defense Council); some institutions at the hemispheric level (Inter-American Defense Board and Conference of the Defense Ministers of the Americas—CDMA); institutions for cooperation among the Americas Armed Forces (such as the Inter-American Naval Conference, the Conference of American Armies and Air Forces Cooperation System); and ultimately specialized bodies (such as the Inter-American Network of Naval Communications). This report pointed out that the biggest problems resided in the bodies at the hemispheric level.

On one hand, we can say that the incorporation of all these institutions in the same light as the regional cooperation challenges addressed by the Inter-American Defense System clears the way for the unification of guidelines, seeking to demonstrate that the agenda is common to all these institutions, namely, to maintain peace and security in the region. Otherwise, the recognition of several other channels, sub-regional or technical, undermines the efforts of the hemispheric Inter-American project (for example, the existence of a Committee on Hemispheric Security). Cooperative practices and the increase of confidence-building measures could, in this respect, provide a greater diversity of views and interests and appear to be, in the eyes of its rapporteurs, the only possible ways to increase the role of the inter-American defense institutions.

### **Expectations, Gains, and Cooperation**

Robert Keohane (2005: 45) points out that mutual short-term expectations are distinct from expectations of longer impact, primarily regarding consequences represented by states that are at the edge or outside the relationship in question. Therefore, reputations often determine the interactions of each state. For example, a nation with a cooperative reputation (Medeiros, 2011) may diminish the fear of retaliation and other effects. It is for this reason that a system may require a selfish entity to forgo its eventual individual desire. Even when theoretically evaluating the uncertainty of a reputation, one cannot ignore those distinct outcomes that are likely to happen since the actors are constrained by their interdependencies. Likewise, historical coordinated actions by cooperative membership can also be destabilizing. This destabilization can provoke interference from an actor whose reputation for leadership is more important than its cooperative reputa-

tion, such as the United States, whose individual interests accompanies its foreign policy for more than two centuries.<sup>10</sup>

For scholars of institutionalism, the function of reputation on cooperative efforts is absolutely relevant because it drives the negotiation and confidence related to contracts. This suggests that better cooperation is more transparent than the clauses and is more efficient and feasible than the goals. In this case, the understanding of the parties with the same standards facilitates the decision-making process as well as the considerable reputation of the actors and the operationalized arrangements. (Haas, 1953, 1990; Mitrany, 1943)

Whether this reputation is variable (unstable) and according to the answers given in progressively repeated cooperation games (Axelrod, 1984), the implementation of a particular agreement is likely to be ineffective. Especially if determined by national policies and conditions in the region (Ardanaz, M.; Scartascini, C., Tommasi, 2010), cooperation between actors can set greater or lesser importance to a business relationship that is not strictly dependent.

But there is other evidence in the literature that indicates a strong relationship between the democratic degree of the state actors and the ability to act in times of cooperation. However, MacFarlane (2003) argues that cooperation relations aim to meet expectations of inclusion, sometimes in different systems and subsystems, on which the actors are already inserted and thus the democratic factor proves to be of minor importance since negotiations are already initiated:

Although democratic challengers are more willing to pursue negotiations, they are just as likely as authoritarian ones to offer concessions once negotiations begin. Other variables from previous studies that might capture incentives to compromise are often situational, referring to the broader context of the dispute, and do not necessarily reflect the initial motivation for leaders to offer concessions. In addition, many of these variables, such as alliances or the military balance, are relatively stable in any given case and offer less leverage in understanding attempts to compromise over time in the same dispute. (MacFarlane, 2003: 49)

MacFarlane, whose study is based on the effects of domestic territorial disputes to the international reputation, argues that civil and political stability boundaries of a country greatly affects its extraterritorial reputation so that the relationship between domestic conflict and international reputation appears as a priority for the configuration of a state as an important player in the international system of bargaining and disputes. This argument would lead us to believe that domestic stability is more relevant now than the democratic setup of a system, given that authoritarian systems have sometimes military control of its possible internal factors of litigation. Thus, the democratic factor misses the stability and configuration of historical relationships of participants in a cooperative process, which gives rise to the understanding that power relations still prevail even in a cooperative environment.

Moreover, the ability to cooperate is also related to the negotiation of concessions and permanencies, of transparency and the ability to comply with, in which environmental determinants are more the democratic than the authoritarian systems. Also, outbreaks of internal stress could be solved in an external collaborative environment, since some governments may be willing to enter a negotiation that before would not be in its individual interest. Thus it is established that, facing the complex structure of interdependence, the actor may decide to contribute and participate in a scheme of cooperation. Based on these considerations, the inclusion of Colombia in UNASUR, in principle, seems to be less rewarding than the established relations with its largest partner, the United States.

Therefore, crises of trust and threats to the security of a system can also emerge from internal conflicts of the partners and between partners. In this sense, the literature of international relations offers two main perspectives on how credibility and cooperation can be sustained in a world of low coordination. The first is the repeated game, where leaders cooperate today to ensure the future good relations. The second is related to the participation of the players, which is linked to sanction mechanisms inherent to the game. In both cases, trust and skepticism directly affect the level of information and the political relations between leaders.

The issue of cooperative reputation can be characterized as the extent to which a state qualifies as a member of a particular community or international level materialized by a state historically, in confirming its international commitments (Medeiros, 2011). The problem is that the dispute is revealed through the cooperative game, in which a group of players have expectations relating to its reputation in relation to others, but also to the increase of the weight of their decisions in the community (expectations of winning leadership).

Thus, the cooperative game, to a lesser or greater degree, is necessary to assign meaning to mutual trust, taking into account aspects of rationality attributed to the body of states, to the extent that there are bargains, penalties, and commitments beyond the setting individual wills. One cannot deny that the reliability that a state orbits based on its commitments determines its value as a partner. The provision of retaliation from their partners should be visible to the players in the same case.

Therefore, even considering states as rational actors who seek to sustain maximizing preferences, these preferences are also modified exogenously, that is, through the influence of other actors and games of critical interdependence. This institutionalist understanding ensures a role to agreements, contracts, and systems that allows states to base their preferences on some degree of expectation. This does not mean, however, that states are unitary actors, but that they express their arguments in order to maximize their preferences in that particular environment. For the purpose of cooperation or for the benefit of increased international security through the establishment of security or collective defense arrangements, measures of mutual confidence support projects for the enlargement of transparency among state partners, which may correspond to the highest level of relations. Created as a technical condition to generate trust in each of the partners, the measures of mutual trust not only ensure some of the main rules by which cooperation on defense occurs, but can also come to constrain potential opponents and traitors of the international cooperation system in question. (Downs, Jones, 2002)

As to guarantee that a nuclear war would not happen due to a failure of understanding of the objectives of an adversary, the measures of mutual trust were created in the Cold War environment, founded by the Warsaw Pact and NATO. Thereafter the measures were being used—sometimes with other classification—as a way to ensure more transparency to the processes and negotiations, in litigation or not. Some of the procedures used as measures of trust are: notices on maneuvers and exercises; military partnerships in sensitive areas or those that are not usual; the exchange of information about the size of troops and military operations; information on military bases and budget; the qualification of international observers from neutral states or regimes; cooperation in military training; and creation of a central registry of information that is operated by an international organization; among others.

### **Competing or Complementary Agendas?**

The inter-American system has some landmarks which would have established measures to promote confidence and security that were definitive for the extension of the cooperation system in the region. These same rules are provided for UNASUR and, in our analysis, represent the most consolidated initiatives around defense. The other initiatives reaffirm commitments to democracy; respect for the South American peoples; respect for the principles of international law set forth in the Charter of the UN, OAS, and UNASUR; and the peaceful settlement of disputes and respect for sovereignty. It consolidates UNASUR as the regime that defines these as priorities and the South American Defense Council as the body responsible for consultation, cooperation, and coordination on defense.

The first set of confidence-building measures of the Inter-American System was developed at the Summit of the Americas, 1994, followed by the Declarations of Santiago, 1995, and San Salvador, 1998. In 2003, the Consensus of Miami and the Declaration on Security in the Americas, established a requirement for transparency among countries in the region. During these events, the OAS developed three subsequent resolutions (ag/res2113xxxv0/05, ag/res 2246 xxxvi 0/06, ag/res2270 xxxvii 0/07) to improve confidence-building measures.

On September 29, 2008, the Hemispheric Security Commission created an informal working group

led by the delegation of the United States to identify criteria of confidence building measures identified in the Declaration of Santiago, the Declaration of San Salvador, and the Consensus of Miami (stipulated in paragraph 3 of resolution AG / RES. 2398 (XXXVIII-O/08)). This informal working group met on November 12, 2008, and as a result of its deliberations, submitted to the “Consolidated List of Measures of Confidence and Security (CSBMs). The CHS, in turn, approved it at the meeting of January 15, 2009 (CP/CSH-1043/08 rev. 1).

In order to ensure monitoring of the development of defense strategies in America, the OAS has given weight to the regulations that relate to the reputation of the organization itself.

The General Assembly convenes special sessions to receive reports and deliberations of the Committee on Hemispheric Security (CHS),<sup>11</sup> which is directly connected to the OAS Permanent Council. At its regular meeting on July 15, 2009, the Permanent Council recognized its new representatives and entrusted them with the task of reorganizing the guidelines of 2009 and 2010 on measures of confidence. In accordance with Article 20 of the Rules of the Permanent Council, the CHS has the following functions: to study and formulate recommendations to the Permanent Council on matters of hemispheric security by promoting cooperation in this field by gradual adoption of the measures in the agreements regarding advance notification of military maneuvers; to exchange information; and to ensure the participation of all Member States on the record of the United Nations.

Consequently, although the issues related to traditional defense issues receive less emphasis, at least when compared to matters of public safety and violence in member states of the OAS, specific policies for cooperation in defense guarantee the commitments: the policies of disarmament and non-proliferation, transparency in national defense budgets and purchases, and qualification of the UN body as diligent in receiving and managing such information. This demonstrates that, despite the creation of UNASUR, OAS members continue to develop cooperative defense efforts. UNASUR has still not endorsed these regulations and has not yet developed substantive issues among its members beyond those assumed by the OAS and its participants.

When talking about the application of concepts to the international agenda, it seems more appropriate to use the term *multidimensional security*, adopted in 2003 by the Declaration on Security in the Americas, where the national, supranational, and transnational spheres ally in favor of an enlarged view (Cope, 2010; Hamilton, 2010; Herz, 2011). On this occasion, the Inter-American Defense Board (IADB) became part of the Organization of American States not as an independent institution of it but as a “specialized agency or entity” of the Permanent Council and the Secretary of Hemispheric Affairs.<sup>12</sup>

As a recourse to avoid war, multidimensional security<sup>13</sup> covers a greater number of both civilian and military actions, including migration, natural disasters, energy, and food security (Villa, 1999). The Secretariat for Multidimensional Security has the role of promoting cooperation in relation to transnational crime and it is a sponsor of the recent Meeting of Ministers Responsible for Public Security in the Americas (MISPA). There are three other subordinate departments to this Secretariat, one of which is a department facing public security and two other departments to combat drug trafficking and terrorism. Not tied to the Secretariat for Multidimensional Security are matters such as public administration, electoral observation (Department of Political Affairs), development (Secretariat for Integral Development), international affairs (Ministry of Foreign Affairs), or legal cooperation (Department of Legal Affairs).<sup>14</sup>

The IADB was established in 1942 and served as a consultative body for the OAS. However, it still generates suspicion from OAS members because of its markedly military character.<sup>15</sup> For that reason, the number of civilians appointed by the Ministries of Defense is still small even at the Inter-American Defense College (IADC), a diplomatic school linked to the IADB whose role is also to promote research on defense in the region (Hamilton, 2010). In the case of the IADB, it is important to consider the weight of the substantively technical support in military affairs—like the representative demining program. In the case of the IADC, there are opportunities for mutual knowledge and common leadership development among military and civilian officials. The 2006 transition of the Board involved the election of its top officials in international positions and resulted in the United States no longer having a permanent representative in the group.

As pointed out by Cope (2010:2), the Brazilian delegation identified the informal relationship be-

tween the Committee on Hemispheric Security (CHS) and the General Secretariat of the OAS as an impediment to developing joint projects. In 2013, meetings with the Secretariat for Multidimensional Security revealed unanimity in the same goal of maintaining security and peace in the region. A cooperative relationship between the parties ended up preventing attempts of subordination of one or other organs, according to Cope (2010).

These impasses, in turn, highlight the dispute the role of the Armed Forces with the Police Forces, an issue that is not commonly shared among the countries of Central America and South America (Cope, 2010:4). Therefore, factors presented in defense agreements remain focused on those technical skills (human resources) or trade equipment. Still, the weight of the logistical tasks, which give broad participation for the armed forces in several related subjects, from combating drug trafficking to the treatment to natural disasters, remain on the agenda. As an example, the development of the Inter-American Logistics Conference and the Inter-American System Logistics (CILOG and SICOLOG) cooperation remains an important point of discussion.

In sum, in matters of cooperation and multidimensional security, an organization dedicated to the peaceful settlement of disputes and defense and security issues must have military, as well as civilian, representation.

The United States still inserts itself into the security and defense issues in the region bilaterally. For example, the Obama administration asserted itself by supporting Central America in the Central America Regional Security Initiative (CARSI) (Meyer, Seelke, 2013). Through the agreement, the U.S. government guarantees a large number of investments made directly through the State Department. Spending cuts have forced the U.S. to focus its resources on combating international crime, a threat it considers a greater risk to regional security than the civil wars of years past.

At the same time, coordination of the integration project will likely generate disputes over leadership. International reputations, of course, are also associated with efficiency and consolidation of UNASUR. Moreover, the strength of the United States in relation to the integration project in South America is still limited because of its inability to expand cooperation and decrease suspicion of various countries in the region, a strategic challenge in the region. Added to these factors, the emergence of a new election period after the death of Hugo Chávez in Venezuela, the government of Cristina Kirshner in Argentina, and the rise of Correa in Ecuador and Evo Morales in Bolivia, creates a scenario that threatens efforts at additional cooperation.

Some of the cooperative principles of the triad (defense–economy–human rights) eventually may happen outside of the OAS despite the fact that they are substantially related to the organization. Although marked by significant competitiveness relative to regional agreements, bilateral agreements often benefit from or refer to the larger regional agreement. On many occasions it is possible to identify bilateral agreements that not only reinforce the macro-regional agreements but may also be drivers of cooperation in certain areas. In other instances bilateral agreements are the only source of cooperation that exist despite possible multilateral problems, which conveniently makes the bilateral relationship a source of dialogue between the parties.

For example, in 2011 Chile, through its cooperation agency, signed a treaty on nuclear energy with the United States (United States Agency for International Development) signaling peaceful efforts already contained in the Treaty of Tlatelolco (Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean)<sup>16</sup> and incorporated by the General Conference of the Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean (OPANAL). This would further prevent the emergence of other nuclear powers in the Americas.

Also in 2011, Brazil and the United States not only established an agreement, but a committee for the promotion of trade, which has in its founding document rules derived from disputes brought to the WTO. The reference to a nonregional organization focused on dispute resolution is supported by a notion of complementarity among the various existing schemes. As a result, the commitments made in the economic area, which included a package of technical cooperation in defense, occurred concurrently with another agreement aimed at establishing mutual commitment to democracy, human rights, and transparency. This

commitment between the United States and Brazil ensures cooperation projects involving regulatory marks, goals, and programs of UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), the International Labor Organization (ILO), and, also, the OAS (in reference to the Inter-American Commission on Human Rights).

Otherwise, the sub-regional institutions can also foster inter-American relations that reinforce the namesake system. For example, the United States also mobilized an agreement with CARICOM in 2012 about the Trade and Investment Framework Agreement (TIFA) that modernizes the 1991 agreement, in order to establish a framework for cooperation, financing, and preferential trade among the parties. The commitment to development is also included in other Inter-American commitments, through the IDB, the Inter-American Development Bank.

As for infrastructure projects, in addition to IIRSA, some other initiatives at the bilateral level are essential for the design of regional consolidation. An example of this is the Brazil-Uruguay initiative to increase the infrastructure at the border, which highlights the relevance of projects of national resources for the benefit of more than two partners in a regional system. Then, one could imagine a straightening, for example, between Andean Community of Nations (CAN) and Mercosur, which saw the forerunner Community of South American Nations (CASA) renamed UNASUR (Union of South American Nations), subsequently broadening their areas proportionally to their goals. This did not occur, however, with the Bolivarian Alliance for the Americas (ALBA) and UNASUR, whose constituent members are not replicated in both regimes. Despite being associated with some of the members of the two projects, integration is lower than it could be.

## Conclusion

Although the question of the level of transparency and efficiency reached by democratic nations in the Americas is subject to controversy, the OAS played an important role in the transition to democracy. Moreover, the legal frameworks of the *Tratados-ley* (legal instruments) with respect to human rights and the democratic paradigm allowed progress and, at least, provided an efficient system for peaceful settlement of disputes and observer missions (elections). This provided the region a chance to avoid armed conflicts or extensive civil wars. Nevertheless, according to Arceneaux and Pion-Berlin (2007), for example, the OAS is responsible for keeping “democracies of low-quality level,” especially on the occasions it failed or ceased to act.<sup>17</sup>

The 2012 Summit of the Americas in Cartagena generated criticism from OAS opponents. Despite, for example, budget-cutting and lack of support from Republicans in the United States, retaliation and resistance of the OAS also came from the government of Venezuela. Such differences emerged because of controversial agendas such as that of Cuba and the OAS. In contrast, legal developments for civil and human rights in the region are reinforced by a significant increase in technical cooperation. Defense initiatives are now focused on the maintenance of full security in the region and the promotion of programs like demining or the coordination of humanitarian disasters.

Bilateral commitments do not always represent a significant competitive edge over regional commitments. Competitive integration projects and different member countries end up absorbing the competing agendas that are conveniently worked in either context, according to the prevailing political interests of each of them. This trend has sometimes weakened cooperation between those countries. The opposite occurs in bilateral agreements, which often provide a catalyst for the cooperative ability within the group.

As for the reputation factor, the construction of legal frameworks for a more solid contractualism with regard to human rights has undoubtedly amplified the reputation of the Organization of American States, as well as their partners who are affected by these landmarks, who subsequently act in accordance to the regulations. Clearly, today, a progressive replacement of the use of reputation for leadership reputation in the cooperative organization can be reflected by the lowest number of total solutions based on U.S. interests rather than collective interests (as pointed out by Shaw, 2004) since the creation of the OAS in 1948. The democratic agenda therefore creates the conditions for this. The reorganization of defense issues is still

evolving so that the public security problems remain to be resolved. Part of this is due to the resistance to military affairs in the Organization and the diminishing importance of some of its traditional themes, even dual-use technological advances, technical cooperation, technology transfer, and development based on the defense for the purpose of regional cooperation and the benefit of that agenda.

As a way to reverse the tendency toward intra-regional competition of integration projects, emphasis should be placed on the mutual recognition of their structures and the creation of channels of cooperation. Regimes with common agendas and goals represent opportunities in the same direction and can be a way to strengthen potentially competitive institutions and transform them in complementary ways. The effort, in this case, appears to be parallel interests that consolidates goals and decisions among actors of two concomitant parties, whose tendency to overlap creates the necessary interdependent schemes.

### Notes

1. Data from the Truman Library. <http://www.trumanlibrary.org>.
2. Two years before the Rio Treaty (1945) and soon after World War II, the Act of Chapultepec was signed by 20 countries during the Inter-American Conference of Problems of War and Peace, Mexico.
3. The first statement of this nature in the international system. See Weiffen, 2010.
4. For an organization chart of the OAS, see: <http://www.oas.org/legal/spanish/organigramaOEAesp.pdf>.
5. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v06/d110> Accessed in 12 Feb 2014.
6. Memorandum of a Conversation, The White House, Washington, April 24, 1956. Correio da Manhã, 14 de setembro de 1953. Biblioteca Nacional. [http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842\\_06&pagfis=66665&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader#](http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=66665&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader#).
7. Council of the Organization of American States, Special Committee to Study the Formulation of New Measures for Economic Cooperation, Volume L Report and Documents, First Meeting, Washington, D.C., November 17-December 12, 1958 (Washington, D.C.: 1959), pp. 29-31. Disponível em: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1958panamerica.html>. Acessado em 17 de setembro de 2013.
8. For example, in 2007, the International Commission on Forensic Analysis and the Pan American Health Organization investigated the deaths of 11 Colombians.
9. As an example, OAS representatives from Brazil, Chile, and Argentina suggested that UNASUR establish a commission to investigate the Venezuelan Crisis of 2014 when the OAS was unable to reach an agreement on the problem.
10. For a better detailing of typological proposal between the cooperative reputation and reputation for leadership, see: Medeiros, 2011.
11. In 1991 the General Assembly of the OAS created a special committee that, in 1995, was eventually incorporated into the OAS as an organ.
12. See the Permanent Council of the Organization of American States document - CP/CSH-680/05 Rev. 1 - 1st April 2005 - Committee on Hemispheric Security. Accessed in : <http://www.oas.org/CSH/portuguese/JID.asp>.
13. The concept of multidimensional security refers to a group of different threats, of different levels of control. It is linked to the concept of multifunction security, as the mechanisms adopted by institutions to work on multidimensional security. The presence of the subject is so great that gained its own secretariat, attached to the Committee on Hemispheric Security of the OAS. Today, many of the policies that derive from this committee are marked by the multidimensional security. See VILLA, Rafael, 1999.
14. See chart at: [http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/ORGANIGRAMAS\\_ORDEN\\_EJECUTIVA\\_0801\\_REV5.pdf](http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/ORGANIGRAMAS_ORDEN_EJECUTIVA_0801_REV5.pdf).
15. The new status of the Inter-American Defense Board, 2006, created the connection between it and the OAS, through the CHS, the Committee on Hemispheric Security.
16. The signing of the Treaty is largely a result of the Cuban Missile Crisis of 1962 that brought the fear of nuclear war to the Americas.
17. The “Pact of Bogotá” or American Treaty on Pacific Settlement (2000) recorded the commitment to the Peaceful Settlement of the Organization of American States. Accessed in: <http://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsolcpac.asp>.

## References

- ALSTON, Lee J.; EGGERTSSO, Thrainn; NORTH, Douglass C. 1996. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ARCENEUX, Craig; PION-BERIN, David. "Issues, Threats and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America." *Latin American Politics & Society* 49.2 (2007) 1-31.
- ARDANAZ, Martín; SCARTASCINI, Carlos; TOMMASI, Mariano. 2010. *Political Institutions, Policy-making and Economic Policy in Latin America*. Inter-American Development Bank. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-158.
- AXELROD, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- COPE, John. 2010. *Reforming the Inter-American Defense Board*. *Strategic Forum*. Institute for National Strategic Studies – NDU. N.258, August.
- CARTER, Ashton B.; PERRY, William J., STEINBRUNER, John D. 1992. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, DC, Brookings Institution.
- COHEN, Richard; MIHALKA, Michael. 2001. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, Marshall Center Papers. No. 3. Garmisch, Germany: George C. Marshall European Center for Security Studies, April.
- COOPER, Andrew. 2006. *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy*. Palgrave Macmillan.
- COWEN, Tyler. The Marshall Plan, Myths and Realities. In: [http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/faculty%20pages/Tyler/Marshall\\_Plan.pdf](http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/faculty%20pages/Tyler/Marshall_Plan.pdf). Accessed 20 09 13.
- DOWDING, Keith; KING, Desmond. 1995. *Preferences, Institutions and Rational Choice*. Oxford: Clarendon Press.
- DOWNS, GEORGE W., JONES, MICHAEL A. (2002). "Reputation, Compliance and International Law." *Journal of Legal Studies*, Vol. XXXI, January.
- FRAVEL, M. Taylor (2005). "Regime Insecurity and International Cooperation – Explaining China's Compromises in Territorial Disputes." *International Security*, Vol. 30, No. 2, pp. 46– 83.
- GILPIN, Robert. 1981. *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press.
- GOODIN, Robert. 1996. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press.
- GUZMAN, Andrew (2008). *How International Law Works: A Rational Choice Theory*. Oxford, Oxford University Press.
- HAAS, Ernst B. 1953. "The Balance of Power as a Guide to Policy-making." *J. Polit.* 15(3):370–98
- HAAS, Ernst. 1990. *When Knowledge Is Power: Three Models Op Change in International Organizations*. Berkeley: Univ. California Press
- HAUGE, Wenche. 2009. "A Latin American Agenda for Peace." *International Peacekeeping*, 16:5, 685-698, DOI: [10.1080/13533310903303313](https://doi.org/10.1080/13533310903303313)
- HERBERT, Anne L. 1996. "Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck," 14 *Berkeley J. Int'l Law*. 222 Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol14/iss1/5>
- HERZ, Monica. 2011. *Organization of American States*. NY, Routledge Global Insitutions. Accessed 10 09 2013.

- KATZENSTEIN, P. J.; KEOHANE, R; KRASNER, S.D. *International Organization and the Study of World Politics*, 52 IO (1998) 645p.
- KEOHANE, Robert O (2005). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey, Princeton University Press.
- LARSEN, Jeffrey A (ed.). 2002. *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment*. Linne Rienner. In: <https://www.rienner.com/uploads/47d6f750a53eb.pdf>. Accessed 19 09 13.
- HAMILTON, Mark. 2010. "Juggling Regional Defense and Security in the 21st Century: The Case of the Inter-American Defense College." Paper presented at the annual meeting of the *Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners*, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA Online. In: from [http://citation.allacademic.com/meta/p416524\\_index.html](http://citation.allacademic.com/meta/p416524_index.html).
- La Organización de los Estados Americanos: "Paz, Democracia e Resolução de Conflitos." SG/OEA. 2011. Washington, DC.
- IDB-INTAL. 2012. *US and CARICOM Deepen Trade Relations*. In: INTAL Monthly Newsletter No.128, April. MACE, Gordon. 2007. "Hemispheric Regionalism: from Spillover to Spillback?" *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago, CHICAGO, IL, USA*, Feb 28. Acesso em 01 09 2013 [http://www.allacademic.com/meta/p178956\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p178956_index.html)
- MacFARLANE, John (2003). "Regional and International Cooperation in Tackling Transnational Crime, Terrorism and the Problems of Disrupted States." Updated paper of the Conference on Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific, convened by the Singapore Institute of Defense and Strategic Studies at Georgetown University, Washington, DC, on 20-21 November.
- MEDEIROS, Sabrina E. 2011. "Modelos de Reputação Internacional e Paradigmas de Política Externa." *Contexto Internacional* – vol. 33, n. 2, julho/dezembro.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. 2004. *Curso de direito internacional público*, Vol. I - 15ª edição. Rio de Janeiro: Renovar.
- MEYER, Peter J.; Seelke, Clare Ribando. 2013. Report. *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*. Congressional Research Service. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>.
- MITRANY, David. 1943. *A Working Peace System*. London: RIIA.
- NASSER, Reginaldo Mattar. 1999. *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. São Paulo, Unesp.
- REZEK, J. Francisco. 2007. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva.
- RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer. 2004. *A Visão Brasileira de Segurança Hemisférica*. Seminário "Defesa Europa – América Latina," promovido pela Cadeira Mercosul da Fondation Nationale des Sciences Politiques (Paris) e FLACSO/Santiago. Santiago, Chile. Accessed <http://www.resdal.org/sem-flacso-04-mercosur-rizzo.html#n01>.
- SHAW, Carolyn M. (2004). *Cooperation, Conflict and Consensus in the Organization of American States*. New York, Palgrave Macmillan.
- TOMZ, Michael. 2007. *Reputation and International Cooperation*. Princeton University Press.
- VILLA, Rafael. 1999. "A Segurança Global Multidimensional." *Lua Nova*. N.46, São Paulo.
- WEIFFREN, Brigitti. "The Inter-American Security System: Changes and Challenges." *Carta Internacional*. 5 (2010), 1 (pp. 21-37).
- WHITAKER, Arthur. 1954. *The Hemispheric Idea: Its Rise and Fall*. Ithaca, Cornell University

Press.

*Documents:*

JEFFERSON, Thomas. 1808. 1813. *Letters from Thomas Jefferson*. In: <http://www.let.rug.nl/usa/presidents/thomas-jefferson/letters-of-thomas-jefferson/jefl224.php>.

JID - <http://www.oas.org/csh/portuguese/JID.asp>

Reports, addresses, audio, documents. The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/>.

OEA – <http://www.oas.org>

OAS, Permanent Council, Grupo De Trabajo Sobre Cooperación Para La Seguridad Hemisférica. Nuevo Concepto de Seguridad, 12 February, 1992.

Relatório da Junta Inter-americana de Defesa. 2012.

# República Dominicana frente a los Desastres

Frank Mauricio Cabrera Rizek

La República Dominicana se encuentra ubicada sobre la isla La Española, en el Mar Caribe y ocupa dos tercios de su territorio, mientras que la República de Haití ocupa el resto. Se localiza al Sur del trópico de Cáncer en el hemisferio Norte entre los 17° 36' y 19° 58' de latitud Norte y los 68° 19' y 72° 01' de longitud Oeste. Su ubicación lo hace un país tropical.

La República Dominicana limita al Norte con el Océano Atlántico, al Este con el canal de La Mona; al Sur con el mar Caribe; y al Oeste limita con la República de Haití. La línea costera tiene una longitud de 1,576 km y la línea fronteriza con la República de Haití tiene una longitud de 391.6 Km.

La extensión territorial del país es de 48,670.82 km, incluidos los 350 km del área del lago Enriquillo, que se ubica en el occidente del país. Las dimensiones del territorio nacional son: 390 km de longitud, desde cabo Engaño, en la provincia La Altagracia, hasta el paraje Las Lajas en la provincia Independencia y 265 km de ancho, desde cabo Isabela, en la provincia de Puerto Plata en el Norte hasta el cabo Beata, en la provincia de Pedernales en el Sur. Su localización la hace susceptible de sufrir la influencia de fenómenos Hidrometeorológicos. Durante la temporada ciclónica que comienza el 1 de junio hasta el 30 de noviembre de cada año unas 100 perturbaciones se mueven en la faja tropical del Océano Atlántico Norte, en el Mar Caribe y en el Golfo de México, muchas de las cuales nacen sobre el continente Africano y al desplazarse sobre las aguas adquieren características de Onda Tropical. Al observar la historia ciclónica de la República Dominicana nos percatamos de que algunos de estos fenómenos han causado graves daños, así como traumas severos a nuestra población y daños ambientales de grandes magnitudes.

## Sismicidad Histórica<sup>1</sup>

Dentro de la historia de terremotos en la República Dominicana es posible observar un patrón difuso de ocurrencia el cual hace necesaria la observación de toda la isla de La Española en su conjunto para ver los patrones de sismicidad histórica.

**Sismo de 1562:** El sismo afectó las villas de Santiago y La Vega las cuales no se encontraban en la ubicación actual sino que, precisamente después de la ocurrencia de este evento fueron desplazadas. La intensidad en dichas poblaciones fue estimada en X según la escala de Mercalli Modificada.

Sismo de 1615: El sismo afectó la ciudad de Santo Domingo y la intensidad en la escala Mercalli Modificada fue de IX.

**Sismo del 9 de mayo de 1676:** El evento sísmico destruyó la mayoría de las edificaciones de la ciudad de Santo Domingo. Para el evento fue estimada una intensidad en la escala de Mercalli Modificada de X.

**Sismo de 1691:** El evento afectó la zona sur de la República Dominicana con principal afectación en Santo Domingo y la Villa de Azua. Fue estimada una intensidad en la escala de Mercalli Modificada de IX.

**Sismo del 18 de octubre de 1751:** El evento es considerado como uno de los sismos más severos que se ha producido en la isla afectando la parte Sur en el Seibo donde se calculó una intensidad en la escala de Mercalli Modificada de X. Se reportó tsunami.

**Sismo del 7 de mayo de 1842:** El evento es catalogado como uno de los de mayor intensidad que ha sa-

cudido la isla en la parte Norte. Se registró tsunami con afectación en diferentes poblaciones costeras así como también destrucción en Santiago de Los Caballeros donde se estiman en más de 5000 las personas fallecidas. La intensidad máxima en la escala de Mercalli Modificada fue de X.

***Sismo del 4 de agosto de 1946:*** El evento tuvo una magnitud de 8.0 y se localizó en la provincia de Samaná al Norte de la isla en territorio dominicano. Debido al evento se estima que alrededor de 100 personas perdieron la vida y más de 20000 quedaron sin hogar. Se registraron daños en Puerto Plata.

***Sismo de Puerto Plata (22 de septiembre de 2003):*** El sismo se registró en zona cercana a la población de Puerto Plata con una magnitud de 6.4 y una duración de aproximadamente 45 segundos. Se sintió a lo largo de la isla generando daños considerables en algunas viviendas tanto del territorio dominicano como haitiano.

***Sismo de Haití (12 de enero de 2010):*** El evento es una de las tragedias humanas más grandes del siglo XX por la pérdida de vida de más de 310000 personas. El evento tuvo una magnitud de 7.0 y se localizó en el Suroeste de la ciudad de Puerto Príncipe y fue sentido en la totalidad de la isla. En la República Dominicana se registraron daños en diferentes edificaciones así como numerosos deslizamientos ocasionados por el movimiento. Las pérdidas totales en el sismo de Haití se han estimado en unos US\$ 8000 Millones equivalentes aproximadamente al 120% del PIB.

### **Eventos Históricos Hidrometeorológicos Relevantes<sup>2</sup>**

A través de los años, varios huracanes de categoría considerable han golpeado a la República Dominicana trayendo consigo pérdidas tanto humanas como económicas. A continuación se presenta una breve descripción de los eventos que han afectado el país así como sus principales consecuencias:

***Huracán San Zenón (1930):*** El 3 de septiembre de 1930 el país fue atravesado por un huracán de categoría 4 en la escala Saffir-Simpson cuyo ojo cruzó la ciudad de Santo Domingo dejando más de 2,000 muertos y 15,000 heridos lo que lo clasifica como el quinto huracán que más muertes ha causado en el Atlántico.

***Huracán Hilda (1955):*** El huracán Hilda fue un huracán de categoría 3 en la escala Saffir-Simpson que durante 10 días, desde el 10 al 20 de septiembre de 1955, atravesó la parte Norte de La Española generando altas precipitaciones e inundaciones en la República Dominicana.

***Huracán Flora (1963):*** El huracán Flora alcanzó la categoría 4 en la escala Saffir-Simpson y atravesó la cuenca del Atlántico entre el 26 de septiembre y el 12 de octubre de 1963. Se desarrolló en la zona de convergencia intertropical y para el 29 de septiembre ya había alcanzado la escala de tormenta tropical. Debido a su movimiento lento generó intensas y prolongadas precipitaciones en territorio de la República Dominicana. La mayor intensidad de precipitación se reportó en Polo, Barahona con más de 1,000 mm. El huracán generó daños en áreas de cultivo que fueron prácticamente destruidas.

***Huracán David (1979):*** El Huracán David que atravesó la cuenca del atlántico entre agosto 25 y septiembre 8 de 1979 ha sido el único huracán, desde que se registran los datos, que ha atravesado la República Dominicana con una categoría de 5 en la escala Saffir-Simpson. Es uno de los huracanes que con mayor intensidad ha impactado el país y el que más muertes ha producido desde el huracán San Zenón en 1930. Generó lluvia torrencial durante el paso por el país lo que resultó en desbordamiento masivo de ríos los cuales llevaron a su paso poblaciones enteras y además por los daños generados en la infraestructura otras quedaron aisladas.

***Huracán Hortense (1996):*** Alcanzó la categoría 4 en la escala Saffir-Simpson y estuvo atravesando la cuenca del atlántico entre el 3 y 16 de septiembre de 1996. En la República Dominicana se registró pre-

precipitación de más de 500 mm y el daño por viento se encontró localizado en la parte Nororiental del país. Adicionalmente se registró un alto nivel de marea de tormenta, con registros máximos del orden de 9 pies, que dejó como saldo 3 personas muertas y más de 20 desaparecidas.

***Huracán Georges (1998):*** El huracán Georges de 1998 atravesó la cuenca del atlántico durante el 15 de septiembre y el 1 de octubre. Alcanzó la categoría 4 en la escala Saffir-Simpson aunque durante su paso por la República Dominicana tenía una categoría 3. En la República Dominicana el huracán trajo a su paso vientos fuertes, lluvias intensas y marea de tormenta moderada. Se presentaron deslizamientos y desbordamiento de ríos en varias poblaciones en la costa sur, incluyendo la ciudad capital Santo Domingo. Como resultado del paso de este evento por el país, 438 personas fueron confirmadas como muertas y más de 150,000 sin vivienda.

***Huracán Dean (2007):*** El huracán Dean fue la tormenta tropical más intensa de la temporada de 2007 que atravesó la cuenca del atlántico entre el 13 y 23 de agosto. El ciclón tocó tierra en la República Dominicana el 18 de agosto con fuerza de tormenta tropical afectando principalmente la parte Suroriental del país. Afectó el complejo turístico de Punta Cana así como el malecón de la ciudad capital Santo Domingo.

***Huracán Noel (2007):*** Atravesó la cuenca del atlántico entre el 28 de octubre y el 12 de noviembre teniendo en su pico de intensidad la categoría 1 en la escala Saffir-Simpson. Dentro de la zona del Caribe, La Española fue uno de los sitios más afectados con numerosas inundaciones y deslizamientos. En la República Dominicana la mayor acumulación de precipitación se registró en Padre las Casas con más de 500 mm. La lluvia intensa generó inundaciones a lo largo de la isla que en algunas ocasiones sirvieron de evento detonante para deslizamientos. Las inundaciones averiaron 24,500 viviendas de las cuales se estima que alrededor de 6,000 quedaron totalmente destruidas.

***Tormenta tropical Olga (2007):*** Se desarrolló entre el 11 y 13 de diciembre una vez había concluido la temporada de huracanes del atlántico Norte. República Dominicana fue severamente afectada por el paso de esta tormenta y se registraron treinta y siete fallecidos.

### **Marco Jurídico y Mandato del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (SNPMR)**

La normativa relacionada con la gestión de la respuesta ha evolucionado desde el año 1966, que es cuando se emite la Ley No. 257 de creación de la Defensa Civil. A partir de esta normativa, el país ha desarrollado un conjunto de normas que se han ido complementando para mejorar la coordinación en la atención de desastres.

La Ley No. 147 del año 2002 y el Decreto No. 932 de 2003 determinan el marco normativo con relación a la gestión del riesgo. La Ley 147 establece la política de gestión de riesgo en el país, cuyo objeto es evitar o reducir las pérdidas de vidas y los daños que pueden ocurrir sobre los bienes públicos, materiales y ambientales, por los riesgos existentes y desastres<sup>3</sup>. También define como instrumentos de la política al Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SNPMRD), el Plan Nacional de Gestión de Riesgos (PNGR), el Plan Nacional de Emergencia (PNE), el Sistema Integrado Nacional de Información (SINI) y el Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (FNPMRD). El Sistema está conformado por el conjunto de entidades públicas, privadas, organizaciones comunitarias y no gubernamentales que tienen actividades relacionadas con la reducción del riesgo, preparación, reacción y rehabilitación; entidades de investigación científica y desarrollo tecnológico; medios de comunicación; principios y orientaciones contenidas en la Constitución de la República, legislación específica y los reglamentos a esta normativa.

Los objetivos del SNPMRD tienen relación con la reducción del riesgo la prevención de desastres, la socialización de la prevención y mitigación, respuesta efectiva en caso de emergencia o desastre y recuperación rápida y sostenible de áreas y poblaciones afectadas<sup>4</sup>. Las funciones necesarias para el cumplimiento

de esos objetivos serán asignadas a las instituciones del sector público y a la sociedad civil a través del PNGR. Como las funciones sustantivas serán delegadas a las instituciones, el Sistema cuenta con una jerarquía de instancias de coordinación, entre las que se encuentran, en orden jerárquico; el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (CNPMRD), Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. Como organismos de apoyo a la CNE, se encuentran; el Comité Técnico de Prevención y Mitigación (CTPM), Centro de Operaciones de Emergencia (COE), Equipo Consultivo (EC)<sup>5</sup>, Comité Operativo Nacional de Emergencia (CONE)<sup>6</sup>, Comités Regionales, Provinciales y Municipales de prevención y mitigación de riesgos<sup>7</sup> y SINI.

El CNPMRD es la institución rectora y encargada de orientar, dirigir, planificar y coordinar el SNPMRD. Es presidida por el Presidente de la República y está compuesta por veinticinco instituciones públicas y tres representantes de las asociaciones empresariales, profesionales, laborales o comunitarias<sup>8</sup>, la Secretaría permanente la ejerce el Director Ejecutivo de la Defensa Civil (DEDC).

La CNE es creada por el Decreto No. 2045 de 1968, sufriendo cambios a través del tiempo con el Decreto No. 2784 de 1981 y Decreto No. 159 de 2000. Está compuesta por funcionarios que representan a las instituciones que conforman el CNPMRD, es presidida y coordinada por el Director Ejecutivo de la Defensa Civil. Tiene la responsabilidad que una vez declarado el estado de emergencia y/o desastres y a través del COE, planea, coordina, dirige y controla las acciones orientadas a resolver necesidades urgentes, ejecutar programas y actividades de protección, salvamento y rehabilitación, a través de las instituciones que lo componen, ejecutando para ello evaluación de daños, acciones de salvamento y coordinación del personal especializado. Esta comisión recibe asignaciones presupuestarias anuales para su funcionamiento y operación.

El CTPM está compuesto por veintitres instituciones y tiene como funciones, actualizar el PNGR y PNE, asesorar y revisar los planes regionales, provinciales y municipales<sup>9</sup>.

La Oficina de Defensa Civil (DC) ha sido creada por Ley No. 257 de 1966 y reglamentada por el Decreto No. 1525 de 1966. La DC tiene por objeto asegurar que los operativos del país sean adecuados para atender los perjuicios que se originen por los desastres, proveyendo el orden, salud y bienestar económico, seguridad pública, preservación de la vida y de la propiedad, coordinar la preparación de recursos, creación de organizaciones voluntarias, preparar planes y programas y requerir de ser necesario cualquier otro recurso<sup>10</sup>.

El COE ha sido creado por el Decreto No. 360 de 2001. Desde su creación su funcionamiento esta en las instalaciones de Defensa Civil y actúa como vocero oficial del Gobierno en caso de desastre<sup>11</sup>. Su dirección está a cargo de las representaciones de la DC, Ministerio de Defensa y el Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo y tiene un encargado designado por decreto. Es activado ante una amenaza o para la ejecución de operativos dirigido a salvaguardar vidas y proteger propiedades y responsable de promover y mantener la coordinación y operación conjunta entre los diferentes niveles y jurisdicciones involucrados en el manejo y atención de emergencias y desastres<sup>12</sup>. Sus principales funciones son asumir la dirección de la preparación y respuesta, conseguir la mitigación, informar para la toma de decisiones, coordinar entre las entidades del SNPMR, establecer conexión con las organizaciones científicas, protección y asistencia de las personas afectadas, desarrollar sistema de captación y asistencia, diseñar sistema para control de flujos de información, proponer la declaratoria de alerta, evaluar resultados de las operaciones, mantener contacto con organismos internacionales y entrenar al personal.

El FNPMRD es un instrumento de financiamiento del CNPMRD, cuenta con autonomía administrativa, técnica y financiera, depende de la CNE, y tiene como objeto, captar y administrar asignaciones del presupuesto nacional y otras contribuciones para la reducción de riesgo, atención de la población en caso de desastre y rehabilitación. Asignará fondos a través del PNGR y los planes de respuesta. Se administrará a través de una Junta administrativa presidida por la CNE.

El SINI busca sistematizar el conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos y contar con información relativa a los sistemas de vigilancia y alerta, capacidad de respuesta y procesos de gestión institucional. Debía ser alimentado por las instituciones. Es de entera disposición del CNE para su implementación.

Los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres, estarán presididos por la Gobernación, la Defensa Civil y el Presidente de la Cruz Roja local<sup>13</sup>. Estos comités están integrados por las autoridades provinciales (gobernador) y municipales (Síndicos y Alcaldes).

### **Descripción de Amenazas y Vulnerabilidades**

Por su condición insular, ubicación geográfica, diversos factores sociales, económicos y de incumplimiento de los procedimientos de ordenamiento territorial, República Dominicana está expuesta a un amplio número de amenazas de origen natural, socio-natural y antrópico y a la vez enfrenta un rápido aumento de sus condiciones de vulnerabilidad ante dichos fenómenos. De los doce meses del año, seis de ellos nuestro país está expuesto a fenómenos hidrometeorológicos.

La intervención en el riesgo supone la identificación y evaluación previa de los factores de riesgo existentes, tanto amenazas como vulnerabilidades.

Las amenazas pueden ser de origen natural, socio-natural y antrópico (tecnológicas y sociales) mientras que la vulnerabilidad puede responder a factores físicos, ambientales, económicos y sociales; estos últimos de carácter político, organizativo, institucional, educativos y culturales. Las amenazas de origen natural vienen dadas por la condición insular y tropical del país. Nuestro país presenta una alta exposición a huracanes, tormentas tropicales, mareas, lluvias y sismos, pudiendo dar origen a vientos fuertes e inundaciones, acompañadas en ocasiones de deslizamientos de tierra. La Cuenca del Caribe se identifica como zona de mediana sismicidad.

Las amenazas socio-naturales (inundaciones, deslizamientos, hundimientos y sequías, enfermedades y plagas) se consideran fruto de procesos de erosión, impermeabilización, alteración de los patrones de drenaje, deficientes sistemas de drenaje, extracción de agua del sub-suelo, contaminación del agua, suelo, sub-suelo y aire por desechos en la ciudad o su entorno regional. Son previsibles y prevenibles a través de la intervención humana planificada.

Las amenazas de origen antrópico, originadas por la acción del ser humano pueden clasificarse en tecnológicas, las cuales pueden dar lugar a verdaderos desastres (explosiones, incendios, escape de materiales tóxicos asociados al manejo inadecuado de combustibles, fuegos artificiales o cortocircuitos) y sociales, estas se presentan en formas de protestas sociales violentas, conocidas en nuestro contexto.

### **Análisis de Riesgo**

Las medidas de análisis del riesgo están dirigidas a calcular el riesgo de desastres en una región o grupo poblacional en particular. Con tal fin, se hace un análisis de las vulnerabilidades y amenazas específicas relativas a una sociedad o a grupos aislados. A fin de evaluar de manera realista la amenaza, es importante determinar tanto la probabilidad de que se desencadene el fenómeno natural previsto como su intensidad. En el caso de la vulnerabilidad, es necesario considerar también los factores políticos e institucionales, económicos y socioculturales. La investigación de las relaciones de causa y efecto entre amenazas y vulnerabilidades se refleja en el análisis del riesgo.

Los principales instrumentos del análisis del riesgo son:

1. El estudio de los desastres ocurridos en el pasado, o la recuperación de la memoria histórica;
2. La investigación detallada de las amenazas específicas, entre otras, las de tipo geológico y climático, de ser posible en un contexto nacional y regional;
3. El establecimiento de un diagnóstico participativo y actualizado, sobre la base de mapas de amenazas y la representación de las vulnerabilidades; y
4. El censo de la población amenazada, con datos desagregados por género y grado de vulnerabilidad, y que abarque variables como número de personas por hogar, estado de la vivienda, actividades productivas, vehículos, animales y habilidades o requerimientos especiales en caso de emergencia.

## **Evaluación de Amenazas**

Las evaluaciones de los diversos tipos de amenazas existentes, constituyen un primer avance en la gestión local del riesgo. Los expertos han desarrollado diversas técnicas para la evaluación de amenazas, entendida ésta como un proceso mediante el cual se determina la probabilidad de ocurrencia y la severidad de un evento en un tiempo específico y en un área determinada. La evaluación de amenazas puede responder a análisis cualitativos o cuantitativos; en los primeros los expertos evalúan los componentes y se les asignan rangos de intensidad para llegar a niveles de amenazas con criterios subjetivos. En los segundos se cuantifican variables mediante estimaciones físicas o modelaciones matemáticas, evaluando la amenaza en términos de intensidad y probabilidad de ocurrencia.

Algunas técnicas de evaluación se han especializado para amenaza sísmica, amenaza de inundación y amenaza de remoción en masa en sus diversos tipos.

Mediante la evaluación de amenaza sísmica se pretende determinar la intensidad máxima, que en un período de tiempo, podría llegar a presentar un movimiento sísmico en regiones de actividad sísmica. Se utiliza para recomendar criterios de diseño sismorresistente en la construcción de nuevas edificaciones, de acuerdo con el nivel de amenaza o intensidad máxima esperada a la que se encontrarían sometidas, cuyos daños sean mínimos y no comprometan las vidas de sus ocupantes. Mediante la evaluación del riesgo sísmico, se determina el grado de exposición o amenaza al que se encuentran sometidos no solo las nuevas edificaciones sino las ya existentes.

La amenaza de inundación identifica la probabilidad de ocurrencia de inundación, a partir de información histórica de las cuencas.

Los criterios evaluados suelen delimitar el territorio en zonas sujetas a baja, media o alta amenaza de inundación.

La amenaza de remoción en masa está relacionada con la estabilidad de las laderas y la erosión y aunque no se consideran susceptibles de completo control y manejo, si se entiende puede llegar a evitarse el riesgo por ellos generados. Mejor conocidos como derrumbes en el ámbito nacional, su magnitud y características dependen tanto de los eventos detonantes como de las características de los materiales desplazados.

## **Los Desastres no son Naturales**

Desastre natural no es el término más apropiado para comprender el fenómeno y edificar a la comunidad con el propósito de que se involucre en una efectiva gestión del riesgo y una política preventiva. Los llamados desastres ocurren sobre todo en zonas pobladas y afectan a lugares vulnerables que han sido ocupados por personas para su residencia u otros fines. La localización de las actividades humanas compete a las personas y a sus formas de organización, por lo tanto, que se produzca un desastre no depende solo de la naturaleza sino también de la decisión de instalar un asentamiento o actividad humana sin tomar en consideración las amenazas existentes y las vulnerabilidades que se desarrollan, variables que constituyen una situación de riesgo potencial.

Los desastres o eventos relacionados con pérdidas y daños humanos y materiales significativos han ocurrido desde que la humanidad existe como tal. Suceden cuando un grupo social no toma las medidas para evitarlo, pero también cuando estos no son capaces de recuperarse por sus propios medios para restituir las condiciones previas al desastre.

Definimos desastre como: “Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la ocurrencia de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una comunidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, representadas por la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos sobre el medio ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender los afectados y restablecer la normalidad”<sup>14</sup>.

El desastre es la consumación de un proceso, a veces de larga data, que provoca condiciones de riesgo en la sociedad. Por lo tanto, un desastre es un riesgo no manejado, la materialización del peligro latente, detonada por un evento externo. Este último puede ser natural, socionatural y antrópico.

Los principales factores que aumentan los niveles de vulnerabilidad son: (1) La falta de educación e información dirigida a la conciencia ciudadana y gubernamental; (2) La ausencia de planes de ordenamiento territorial en la localización de viviendas, especialmente para los sectores más pobres; (3) Los escasos recursos estatales orientados a mejorar los servicios de las instituciones involucradas en la prevención, mitigación y respuesta y (4) La deforestación de las zonas montañosas, especialmente de las cuencas altas.

Es preciso continuar un proceso de concienciación y de nueva visión en la planificación y diseño de obras y de ordenamiento territorial que tome en cuenta no solo los parámetros técnicos, económicos y ambientales, sino que incluya un análisis del riesgo, con planes de prevención y mitigación de desastres, empezando por “no reconstruir la vulnerabilidad<sup>15</sup>.”

La ley 64-00 en sus artículos 109 y 110, establece lo siguiente:

**Artículo 109:** Es responsabilidad del Estado garantizar que los asentamientos humanos sean objetos de una planificación adecuada, que asegure una relación equilibrada con los recursos naturales que les sirven de soporte y entorno.

**Párrafo:** Será responsabilidad de los ayuntamientos municipales y del Distrito Nacional, exigir los estudios ambientales correspondientes a los proponentes de proyectos de desarrollo y expansión urbana y suburbana, en su área de influencia, en coordinación con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin los cuales no podrán otorgarse autorizaciones ni permisos a nuevas obras civiles y de desarrollo, ni a modificaciones de las existentes.

**Artículo 110:** Los asentamientos humanos no podrán autorizarse:

1. En lechos, cauces de ríos o zonas de deyección, zona expuesta a variaciones marinas, terrenos inundables, pantanosos o de relleno, cerca de zonas industriales, bases militares, basureros, vertederos municipales, depósitos o instalaciones de sustancias peligrosas;
2. En lugares donde existan probabilidades ciertas de la ocurrencia de desbordamiento de aguadas, deslizamientos de tierra y cualquier condición que constituya peligro para la vida y la propiedad de las personas.

**Párrafo:** El Estado elaborará un plan de reubicación para el traslado de los asentamientos humanos que, al momento de la entrada en vigor de la presente ley, estén ubicados en los lugares indicados anteriormente en este mismo artículo. Para tales fines, identificará y consignará en el presupuesto nacional las partidas correspondientes para su ejecución dentro de un plazo prudente y razonable y en la medida de las posibilidades.

Esto establece nuestra ley, sin embargo no ha sido prioridad de los gobiernos darle cumplimiento a la misma, aumentando así las vulnerabilidades.

Somos un país expuesto a la ocurrencia de desastres, (principalmente ciclones tropicales, tornados, inundaciones, deslizamientos de tierra, incendios forestales y terremotos) tanto por las amenazas como por las vulnerabilidades existentes, por lo que debemos vivir con ello. No obstante es imperativo aprender las lecciones que nos han dejado el paso de fenómenos hidrometeorológicos, estas son:

1. Disminuir la vulnerabilidad con medidas y políticas de prevención, como son el reordenamiento territorial, la educación ciudadana, el fortalecimiento institucional y la puesta en marcha de planes de preparación frente a emergencias o desastres;
2. La reducción de riesgos es esencial para la disminución de la pobreza y para el desarrollo sostenible;
3. El paso de este tipo de fenómenos ha afectado severamente los asentamientos humanos como consecuencia de su desordenado crecimiento urbano y del tipo de tecnologías utilizadas en los mismos.

4. Para salvar vidas y medios de subsistencia, prevenir siempre es mejor que tener que curar: la reducción del riesgo salva más vidas, es de mayor costo-beneficio y es más barata que tener que responder y recuperarse después del desastre;
5. La asignación de recursos debe ser parte de una estrategia de desarrollo económico y social, debiendo entenderse como una inversión de alto retorno indispensable para la sostenibilidad a largo plazo;
6. Los proyectos e inversiones de reconstrucción posteriores a un desastre deben estar orientados a reducir los factores de vulnerabilidad que lo originaron, de modo de garantizar un ciclo progresivo del desarrollo;
7. En nuestras sociedades prevalecen las visiones que se enfocan principalmente en actuar sobre los efectos de los desastres; y
8. La reducción de desastres empieza en la escuela. Promover la integración de la educación sobre el riesgo de desastres en los planes nacionales de estudio.

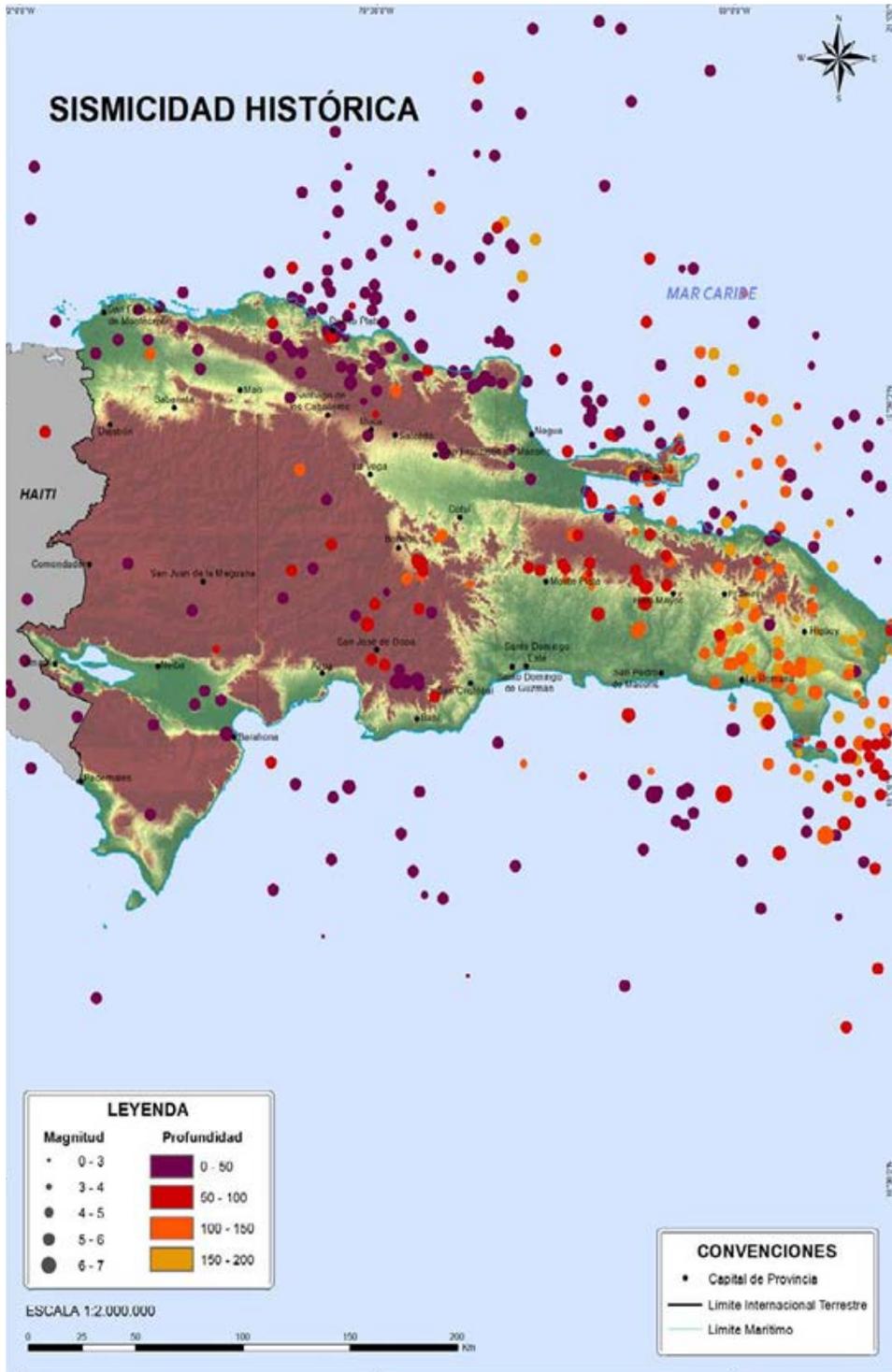
Es imprescindible integrar la variable riesgos a los procesos de desarrollo, con el fin de fortalecer la capacidad de las instituciones en la atención de desastres, igualmente estudiar las experiencias y lecciones aprendidas, considerar el impacto económico y social de los desastres, su influencia en la competitividad, la relación con la reducción de la pobreza, los impactos ambientales y los cambios climáticos.

Aprender a enfrentar las amenazas con un enfoque preventivo más que reactivo, reducir la vulnerabilidad, principal determinante de los daños causados por los desastres y fortalecer las estrategias de desarrollo sostenible, son tareas indispensables que la República Dominicana debe asumir.

### **Notas**

1. República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: Amenazas y Riesgos Naturales. 2012.
2. *Ibíd.*
3. República Dominicana. “Ley No.147-02, Sobre Gestión de Riesgos”. Santo Domingo. 2002. Artículo 2.
4. *Ibíd.*, artículo 6.
5. *Ibíd.*, artículo 8.
6. Este organismo se menciona en la Ley y no ha sido reglamentado.
7. República Dominicana. ‘Decreto No. 932-03, que aprueba el reglamento de aplicación de la Ley 147-02, sobre gestión de riesgos. Santo Domingo. 2003. Artículo 7.
8. Listado contenido en el artículo 9, Ley No. 147-02.
9. Artículo 16 y 17 de Decreto No. 932
10. República Dominicana. ‘Ley 257 que crea la Oficina Nacional de la Defensa Civil’. Santo Domingo. 1966. Artículo 1.
11. República Dominicana. ‘Decreto No. 360-01, el cual crea el Centro de Operaciones de Emergencias de la República Dominicana’. Santo Domingo. 2001. Artículo 2.
12. Artículo 18, Decreto 932
13. Artículo 14. Ley 147.
14. Ley 147-02. Artículo 4.
15. CEPAL. Elementos Conceptuales para la Prevención y Reducción de Daños Originados por Amenazas Socionaturales. Cuatro experiencias en América Latina y el Caribe. Chile. 2005. Página 57.

# Anexos



Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: Amenazas y Riesgos Naturales. 2012

## Ojo del huracán Jeanne sobre Cabo Engaño, Rep. Dominicana



Fuente: Externa

## Daños Ocasionados por el Huracán Jeanne



Fuente: Antonio Cocco Quezada

## Referencias

- República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: Amenazas y Riesgos Naturales. 2012.
- República Dominicana. “Ley No.147-02, Sobre Gestión de Riesgos”. Santo Domingo. 2002.
- República Dominicana. ‘Ley 257 que crea la Oficina Nacional de la Defensa Civil’. Santo Domingo. 1966.
- República Dominicana. ‘Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales’, No. 64-00. Santo Domingo. 2000.
- República Dominicana. ‘Decreto No. 932-03, que aprueba el reglamento de aplicación de la Ley 147-02, sobre gestión de riesgos. Santo Domingo. 2003.
- República Dominicana. ‘Decreto No. 360-01, el cual crea el Centro de Operaciones de Emergencias de la República Dominicana’. Santo Domingo. 2001.
- CEPAL. Elementos Conceptuales para la Prevención y Reducción de Daños Originados por Amenazas Socionaturales. Cuatro Experiencias en América Latina y el Caribe. Chile. 2005.

