

Francisco Rojas Aravena, Editor

BALANCE ESTRATEGICO y MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA

BIBLIOTECA - FLACSO - EC

Fecha: Ago. 2004

C.

T.

C.

De : Francisco Rojas A.

Rojas Aravena, Francisco (Editor)

Balance estratégico y medidas de confianza mutua

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

337 p.

ISBN 956-205-093-9

1. SEGURIDAD REGIONAL 2. MEDIDAS
DE CONFIANZA MUTUA 3. AMERICA LATINA
4. ESTADOS UNIDOS 5. AMERICA CENTRAL
6. CARIBE 7. CONO SUR 8. BRASIL
355/R741ba

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

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

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: AGD Impresores

Salvador Sanfuentes 2248

Santiago

INDICE

Introducción	7
<i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Joseph S. Tulchin</i>	
Presentación	13
El avance de la confianza en el hemisferio	
<i>John Holum</i>	15
La reinversión del sistema interamericano de seguridad nacional	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	19
Por un nuevo clima de confianza en las Américas	
<i>Pablo Cabrera Gaete</i>	23
Sección I	
Balance estratégico: perspectivas hemisféricas	29
Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad,	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	31
Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja,	
<i>David R. Mares</i>	55
El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional,	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	87
La JID y el equilibrio estratégico de América Latina. Visión latinoamericana,	
<i>Almirante Vicente Casales</i>	105
El balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento,	
<i>Coronel Kenneth Haynes</i>	123

Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas, <i>John A. Cope</i>	135
Sección II	
Balance estratégico: casos de estudio	153
Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua, <i>Gabriel Aguilera</i>	155
El Caribe en un nuevo ambiente estratégico, <i>Ivelaw L. Griffith</i>	175
La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina, <i>Fernando Bustamante</i>	195
El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur, <i>Marcela Donadio y Luis Tibiletti</i>	217
Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental, <i>Thomaz Guedes da Costa</i>	251
Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena, <i>Miguel Navarro</i>	271
Anexo estadístico	303
Los autores	337

Introducción

El fin de la guerra fría también ha tenido un impacto significativo en las Américas. Se alcanzó la paz en Centroamérica, la democracia ha sido restituida en prácticamente todos los países y se avanza de manera sustantiva en procesos de integración y complementación económica. Los cambios también han impactado en el área de la seguridad. En el ámbito interamericano se está buscando una nueva forma de relacionamiento en materias de defensa y seguridad. La Organización de Estados Americanos, OEA, busca establecer parámetros que permitan formalizar acuerdos intergubernamentales en este campo. La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA ha buscado diseñar resoluciones que permitan concretar una situación de creciente estabilidad y mayor predictibilidad en el relacionamiento de defensa. Los avances son muchos y muy importantes. Los más significativos se expresan en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza.

No obstante lo anterior, también hay retrocesos; el principal de ellos ha sido el conflicto del Alto Cénepa, entre Perú y Ecuador. Por otro lado aún quedan resabios de las tensiones propias del período bipolar, en especial, en el área del Caribe. Desde una perspectiva más general, el marco jurídico propio del período anterior, el Tratado Interamericano de Defensa (TIAR), mantiene su vigencia legal aunque es inoperante por su falta de legitimidad y apoyo político.

Nuevos temas aparecen en la agenda de seguridad internacional de las Américas. Estos poseen un carácter esencial-

mente transnacional que vincula de manera compleja y distinta a los actores que toman decisiones en estas materias. Los delitos de carácter transnacional como el narcotráfico y el terrorismo, o temas vinculados a la depredación de los recursos y el impacto medio ambiental, o las consecuencias de crisis de gobernabilidad se ubican en este grupo. En muchos casos la relación principal que afecta a la seguridad internacional no está dada por una relación interestatal, sino por las vulnerabilidades de algunos Estados para enfrentar las amenazas generadas por organizaciones transnacionales, o las dificultades del Estado para efectivizar el control soberano sobre el conjunto del territorio nacional y sus recursos.

La nueva agenda internacional genera una demanda ineludible de mayor cooperación. Sólo la asociación permitirá responder de manera adecuada a los nuevos desafíos de la agenda internacional. Sin embargo, para poder afrontar los nuevos riesgos de manera asociativa, es necesario superar el alto nivel de desconfianza existente entre los distintos Estados de las Américas. El patrón de relación regional denota altos grados de desconfianza derivados entre otros aspectos de la percepción de un cuestionamiento de la soberanía estatal en su expresión más básica, el ámbito territorial. Los temas pendientes de delimitación, lo que hemos denominado la herencia colonial, afectan de manera negativa los procesos de relacionamiento en las distintas subregiones de las Américas.

El *Programa Paz y Seguridad en las Américas*, programa de colaboración académica hemisférica, organizado conjuntamente por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center de Washington y por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, ha desarrollado un conjunto de iniciativas tendientes a fortalecer los vínculos de cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa en las Américas. Para ello ha establecido programas de investigación que posibiliten una mejor comprensión de las percepciones de amenaza y de los requerimientos de seguridad en las distintas subregiones del hemisferio. Ha establecido espacios de diálogo e intercambio de opiniones entre actores gubernamentales, diplomáticos, militares y académicos con el fin de generar iniciativas que posibiliten identificar las áreas de colaboración y generar opciones para la prevención de conflictos. El desarrollo del Programa Paz y Seguridad en las Américas ha sido posible gracias a la contribución de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. Actividades específicas desarrolladas en distintas subregiones

han contado también con la colaboración de instituciones privadas y gubernamentales de distintos países de las Américas.

Como resultado del proceso de investigación y de interlocución, el *Programa Paz y Seguridad en las Américas* ha sugerido desarrollar y aplicar un nuevo concepto de seguridad en las Américas, vinculado a la seguridad cooperativa o a la seguridad asociativa. Este concepto se entiende como un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones.

Para la aplicación práctica de este concepto se ha sugerido adoptar medidas y establecer mecanismos operativos en distintas áreas. Las principales de ellas son: prevención de crisis y mantenimiento del status quo; modernización y balances regionales; medidas de confianza mutua; medidas de control y limitación de armamentos; medidas de desarme; establecimiento de regímenes de seguridad; y nuevas formas de relaciones entre los Estados de las Américas, en especial, entre los Estados Unidos de Norteamérica y el resto de las Américas.

Un área particular de focalización en las iniciativas desarrolladas por el *Programa de Paz y Seguridad en las Américas* ha estado referida al desarrollo de las medidas de fomento de la confianza. Este libro recoge los avances académicos e intelectuales sobre este tema. Las principales conclusiones que se expresan en este libro fueron presentadas en la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, desarrollada en Santiago de Chile en noviembre de 1995. Con posterioridad y en el transcurso de 1996, se ha profundizado el debate en las distintas subregiones del hemisferio sobre el tema de las medidas de confianza mutua. Este instrumento para la prevención de conflictos y el desarrollo de la comunicación entre los Estados en el ámbito de la defensa, ocupó un lugar importante en las discusiones Ministeriales de Defensa de las Américas en Williamsburg en 1995 y en Bariloche en 1996.

El nuevo sistema internacional se encuentra en una etapa de rediseño. Las tendencias establecidas al final de la guerra fría no terminan de decantarse. Se reconocen las fuerzas del cambio en las distintas áreas y el peso específico que tienen en cada una de las subregiones. Entre éstas aparecen con fuerza la globalización, los procesos de integración, la necesidad de protección medioambiental, el fomento y consolidación de la democracia y el

respeto a los derechos humanos. La falta de definiciones y cursos de acción por parte de los principales actores internacionales y la falta de lineamientos para adecuarse a las grandes tendencias, genera un espacio para que los países latinoamericanos puedan incidir en el diseño y cursos de acción hemisféricos e incluso globales. En este momento se presenta un espacio para que los países latinoamericanos puedan generar alternativas y sugerir regímenes internacionales en el ámbito de la seguridad. El carácter vinculante de estos regímenes se transforma en un elemento crucial en esta nueva etapa en la cual la asociación y la cooperación son los elementos rectores en la interacción frente a los nuevos riesgos y a la prevención de los conflictos.

En las últimas décadas se ha producido un creciente proceso de transferencia de competencias del ámbito de la soberanía nacional al ámbito internacional, como parte de la búsqueda de una mayor estabilidad y seguridad internacional. La responsabilidad compartida en el ámbito de la seguridad se deberá expresar en acuerdos que aborden temas globales, pero cuyos efectos tienen alta incidencia nacional. Entre ellos cabe destacar los de no proliferación nuclear, explosiones atómicas, transporte de desechos nucleares y otros desechos tóxicos, armas químicas, protección de los bienes universales en el espacio y el mar. Los acuerdos en cada uno de estos ámbitos se expresarán de manera más efectiva cuando se establezcan regímenes internacionales vinculantes en cada una de las áreas.

La oportunidad para sentar bases sólidas de cooperación no es permanente. Establecer un nuevo marco global de entendimiento fundado en la asociación y en la seguridad cooperativa, exige una acción inmediata. El tiempo es escaso y los actores deben reconocer la posibilidad de acción en ese tiempo. En el área latinoamericana ello significa actuar hoy día de manera esencial en la resolución definitiva de los temas de delimitación fronteriza. Ello permitirá generar un mayor clima de confianza. Sólo la certeza sobre lo territorial, por medio del respeto al derecho internacional y la ejecución de políticas transparentes, reducirá los riesgos y aumentará la confianza. El desarrollo de los instrumentos y mecanismos que proveen las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, se ubican en este ámbito.

Este libro recoge las principales conceptualizaciones teóricas y los desarrollos prácticos en el ámbito de las medidas de confianza mutua en las Américas. Las versiones preliminares de los trabajos que aquí se presentan fueron discutidas en un seminario internacional organizado por el Programa Paz y

Seguridad en las Américas, en Ciudad de México, en el segundo semestre de 1995. Este seminario, del P&SA, contó además con el apoyo del Instituto Matías Romero, del Ministerio de Relaciones Exteriores de México; de la Agencia para el Control de Armamentos y Desarme de Estados Unidos (ACDA); y, de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL).

Debemos agradecer a todos aquellos quienes colaboraron en la materialización de esta publicación. Especial mención merecen Carlos Martín y Felipe Arratia, quienes participaron en la traducción de algunos artículos; Claudia Gutiérrez y M. Cristina de los Ríos, que participaron en la diagramación y corrección del libro; y, Claudio Fuentes, quien cooperó coordinando la preparación de este material de publicación

El libro *Balance estratégico y medidas de confianza mutua* se organiza en doce capítulos de carácter teórico y análisis subregionales. A modo de presentación de este libro, recogemos las contribuciones del Sr. John Holum, Director del ACDA; del Embajador Ricardo Mario Rodríguez, Presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en el período de la Asamblea Extraordinaria del organismo y del Embajador Pablo Cabrera, Presidente de la Conferencia sobre Medidas de Fomento de la Confianza. El Programa Paz y Seguridad en las Américas ha logrado crear un foro de confianza mutua en talleres subregionales en los cuales los actores se sienten cómodos y ha logrado bajar las tensiones internacionales a través de comunicaciones más transparentes y fluidas y mejor comprensión mutua de las ansiedades nacionales.

Francisco Rojas Aravena

Joseph S. Tulchin

Co-Directores

Programa Paz y Seguridad en las Américas

Presentación

El avance de la confianza en el hemisferio

La presente publicación *Balance estratégico y medidas de confianza mutua* ha logrado reunir a varios autores de toda la región para el intercambio de ideas por escrito. Muchos de los autores e invitados también asistieron a un seminario especial sobre medidas para fomentar la confianza y la seguridad en América Latina, que se celebró en la ciudad de México el 28 de agosto de 1995. Me complace que la Agencia de Estados Unidos para el Control de Armamentos y Desarme (ACDA) haya podido respaldar este proyecto digno de elogio. Los esfuerzos de esta índole ayudan a promover el diálogo regional para fortalecer la confianza y la seguridad en las Américas. La cooperación entre ACDA, la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) y el Centro Woodrow Wilson, ha sido muy satisfactoria. La creatividad intelectual y los intercambios son soportes esenciales de las medidas para fomentar la confianza y la seguridad (MFCS) en las Américas.

A lo largo de la historia, la humanidad ha tratado de disipar la desconfianza y fomentar la confianza, valiéndose con frecuencia de gestos simbólicos que sean muestra de intenciones pacíficas. Es posible que el primerísimo de esos gestos para fomentar la confianza haya sido un apretón de manos, algo tan normal en los seres humanos como muestra de amistad y respeto.

Hoy día, además del apretón de manos y otros gestos, recurrimos a arreglos más formales, hasta tal punto que a fines

del decenio de 1990 las MFCS se han destacado como las promotoras no celebradas del control de armamentos. En cuanto a Estados Unidos, la experiencia tan valiosa que hemos tenido en negociación y aplicación de las MFCS ha contribuido en los últimos años a la celebración de acuerdos importantes y complejos de reducción de armamentos. Las MFCS obran continuamente para reducir o eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidades. Ellas aumentan la franqueza y transparencia respecto a actividades y fuerzas militares y, por lo tanto, permiten que el comportamiento de otros estados sea más predecible y demuestre la ausencia de intenciones hostiles. Las medidas para fomentar la confianza tienen su propio mérito como primer paso en el proceso de control de armamentos o como auxiliares de las reducciones de armamentos, pero además pueden contribuir a mejorar el proceso de negociación, mediante la asignación de obligaciones a todos los estados, incluso los que no hagan reducciones; asimismo, podrían servir de suplemento cuando las reducciones no fuesen necesarias.

La experiencia de más alcance en lo que se refiere a las MFCS ha ocurrido en Europa. Esa experiencia ha sido única. Las medidas negociadas en ese continente son reflejo de las particularidades de la seguridad europea, especialmente la magnitud y el tipo de fuerzas en su territorio y la larga división política del continente en dos grandes bloques opuestos. Las MFCS se originaron en un ambiente internacional de tensión y desconfianza. Ahora, las MFCS se están aplicando en un nuevo ambiente de cooperación entre aliados, amigos y antiguos adversarios. Es realmente imposible transplantar a otras regiones el proceso europeo de las MFCS. Pero también es cierto que otras regiones podrían beneficiarse de algunas de las experiencias ocurridas en otros lugares y de las que ha tenido la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En general, la experiencia europea ha permitido aprovechar los grandes beneficios que ofrecen las MFCS en el campo económico, político y de seguridad regional.

Las experiencias de MFCS en otras regiones del mundo serán diferentes. Cada región inicia el proceso con sus propios factores culturales, históricos, políticos, económicos y de seguridad militar. El fomento de la confianza y las medidas específicas deben adaptarse a cada situación para que tengan éxito. Esto también se está convirtiendo en un fenómeno universal.

Los debates sobre las MFCS se han generalizado en todo el mundo: Europa, Africa, Asia Meridional, Medio Oriente y Asia

Oriental y Pacífico. Algunas de estas regiones están en paz, otras tienen historias marcadas por el conflicto y la desconfianza. Todas las regiones están buscando la forma de que se arraigue la paz y exista mayor seguridad mediante la democracia, integración económica, desarme, control de armamento y, en particular, medidas de confianza mutua.

Los dirigentes de nuestro continente tomaron una medida positiva cuando, en la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994, convinieron en fomentar medidas para preparar el terreno con miras a una conferencia regional sobre MFCS. Espero que trabajando juntos en el continente logren sentar las bases para una región aún más abierta, transparente y estable.

La OEA y sus países miembros han ido a la vanguardia de la diplomacia en cuanto a las MFCS, lo cual debería ser motivo de orgullo para el continente. Desde 1991, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha adoptado numerosas resoluciones que piden la aplicación de las MFCS. De hecho, los países de América Latina tienen una larga tradición de MFCS bilaterales, pero bajo distintos nombres. Hoy y en el pasado, MFCS han sido aplicadas entre países latinoamericanos incluyendo: Argentina-Chile, Brasil-Argentina, Chile-Perú, Ecuador-Perú, Venezuela-Colombia y entre los cinco estados centroamericanos. El Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica firmado el 15 de diciembre de 1995 en San Pedro Sula, Honduras, por los Presidentes de Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá se distingue como una instancia positiva de una resolución pacífica de conflictos, y el fortalecimiento de confianza en el período pos-guerra fría. Espero que el ejemplo del acuerdo centroamericano será un estímulo para acuerdos regionales o sub-regionales para crear transparencia y confianza mutua en otras partes del mundo.

La Reunión de Buenos Aires de Expertos de Gobierno de la OEA en 1994 empezó con un extenso diálogo de MFCS a nivel regional. La Conferencia fue útil en la profundización del diálogo y en el establecimiento de un lenguaje común entre países y sub-regiones con distintas preocupaciones y retos de seguridad.

La Reunión de Santiago de Vice-Ministros sobre MFCS en noviembre de 1995 fue un evento histórico para la región, marcando nuestro camino en una nueva fase de esfuerzos cooperativos inter-americanos para crear mayor confianza. La Conferencia y su Declaración Final indican la creación de un consenso en el hemisferio sobre el valor del control de armas, en

particular las MFCS, como un componente de una estrategia de seguridad nacional. La reunión del hemisferio en Santiago reforzó el principio básico que participación de oficiales civiles y militares, en conjunto, constituye un factor importante en el desarrollo e implementación de MFCS. Finalmente, la Conferencia concretó una agenda de MFCS para futura acción para el hemisferio. Al momento de escribir este mensaje, muchas de las once MFCS acordadas en la Declaración por los miembros de la OEA están siendo implementadas a nivel bilateral y regional. Este libro es una parte esencial de este proceso histórico y ayudará a las Américas a navegar hacia adelante.

John Holum
Director
Agencia para el Control de Armamentos y Desarme
de Estados Unidos

La reinversión del sistema interamericano de seguridad regional

Un nuevo esquema de seguridad regional está emergiendo en las Américas. Es por cierto curioso que el avance hacia este nuevo régimen de seguridad hemisférica se esté llevando a cabo de manera silenciosa, casi clandestina, cuando hasta hace muy pocos años cualquier iniciativa novedosa en materia de seguridad hemisférica generaba cuestionamientos, sospechas y en el mejor de los casos gran atención y debate. Esta especie de clandestinidad en el tratamiento del tema conlleva riesgos. Si no se definen a tiempo los elementos básicos del nuevo esquema de seguridad regional bien pudiera ocurrir algo semejante a lo que sucedió al famoso piloto estadounidense Douglas "Camino Equivocado" Corrigan, cuando en 1938, dirigiéndose hacia California llegó inesperadamente a Irlanda, por haber cometido errores fundamentales de navegación. De no definirse a tiempo con claridad hacia dónde quieren ir los países, bien podría emerger un sistema de seguridad regional que fuese el resultado de una acumulación de iniciativas inconexas, una especie de colección de retazos impuesta por las circunstancias, pero adoptado de mala gana y con resultados inconvenientes. Para evitar semejante desatino los gobiernos del hemisferio, alimentados por la reflexión de académicos y otros especialistas en el tema, deberían fijar con claridad los principios fundamentales del nuevo esquema de seguridad regional.

La reforma del marco del esquema actual de seguridad hemisférica es un imperativo que determinan circunstancias históricas atípicas. Una de ellas es el hecho de que por primera vez en este siglo ningún país de las Américas se siente amenazado por un enemigo extracontinental. Por cierto, las alianzas o pactos de seguridad, asistencia recíproca o defensa mutua que el

mundo conocía, se habían basado siempre, hasta ahora, en la existencia, real o percibida, de un adversario o enemigo, del cual se temía una agresión. La historia está llena de ejemplos de países que se unieron en esquemas militares para derrotar a sus enemigos o para perpetrar ellos mismos agresiones. Si examinamos los principales acuerdos militares o de seguridad suscritos en el siglo XX, encontraremos agrupaciones de países que se enfrentaron en guerras, como la Triple Alianza contra la Triple Entente durante la Primera Guerra Mundial y luego las potencias del Eje contra los Aliados, durante la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, durante la Guerra Fría emergieron como principales esquemas de seguridad, el Pacto de Varsovia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El rasgo común de estas agrupaciones es que deben su existencia a la decisión de los países miembros de unirse para defenderse o para agredir a quien percibían como enemigo común.

En las Américas la mayor parte de los países, durante las dos guerras mundiales, percibieron a Alemania y a sus aliados como sus enemigos. Posteriormente, la Unión Soviética fue definida como el nuevo enemigo y la defensa frente a eventuales agresiones soviéticas, o la participación en una cruzada mundial contra el comunismo, se convirtieron en la clave de bóveda de los planes de seguridad del hemisferio.

La otra circunstancia histórica atípica que exige cambios al sistema regional de seguridad es la convicción compartida por todos los gobiernos, y ya recogida en acuerdos interamericanos, de que el único sistema político que debe existir en las Américas es el democrático. La preferencia regional por el sistema democrático debe tener un efecto lógico en materia de seguridad hemisférica. Al igual que se exige a los países que reconozcan la igualdad de los derechos políticos de sus ciudadanos en elecciones informadas, libres y periódicas, un sistema internacional basado en principios democráticos similares tendría forzosamente que descansar en el principio de la igualdad jurídica de los estados. Esta aplicación a nivel de las relaciones entre los países de las exigencias que se hacen a las sociedades americanas a nivel de su organización política interna, tendría que recogerse en un esquema regional de seguridad que desterrase para siempre las intervenciones unilaterales y la subordinación de agencias regionales de seguridad, como la Junta Interamericana de Defensa, a la dirección de un solo país. En aras de la consistencia y la integridad política, los deseos de extender la democracia a todo el hemisferio y de profundizarla donde ya está arraigada,

exigen como contraparte una reforma del sistema de seguridad hemisférica que exprese en normas y reglamentos prácticos el concepto democrático de que todos los estados tienen iguales derechos y responsabilidades.

Señalados como exigencias históricas de un cambio del esquema de seguridad regional la falta de un enemigo extracontinental y el imperativo de aplicar los principios democráticos a las relaciones hemisféricas, cabe ahora plantearnos cuáles deben ser las características fundamentales del nuevo esquema de seguridad regional.

Constatamos como se multiplican iniciativas novedosas en torno al tema de la seguridad y se acentúan aspectos como el de las medidas de fomento de la confianza mutua. Pero es preciso ahondar en la reflexión sobre otras áreas de igual importancia, como el del imperativo que el nuevo esquema de seguridad regional refleje y concierte en un todo armónico los intereses de Estados Unidos; los de países de gran extensión geográfica y población, como Brasil y México; los de los demás países sudamericanos; los de Centroamérica; y los del Caribe, en su mayoría pequeños estados insulares. Es necesario analizar también si en las notas constitutivas del concepto de seguridad hemisférica conviene incluir la noción de la agresión económica como una amenaza a la seguridad regional, o si es posible anticipar y especificar las instancias en que la economía afecta la seguridad. Estas preocupaciones cobran una gran vigencia a la luz del fenómeno de la globalización, la interdependencia comercial y financiera y la influencia cada vez mayor de los grandes conglomerados privados. Asimismo, es preciso determinar si es aceptable para todos los países la intención de algunos de ampliar la agenda tradicional de la seguridad hemisférica con temas como el de la preservación del medio ambiente, o el de la situación de vulnerabilidad de los pequeños estados frente a desastres naturales. Muchos otros temas ameritan clarificación y atención. Pero quizás lo más importante es reafirmar la necesidad de promover una mayor reflexión regional sobre estos problemas básicos que plantea la renovación del esquema de seguridad hemisférica.

La Comisión de Seguridad Hemisférica es el único foro interamericano donde los gobiernos miembros de la OEA consideran sistemáticamente el tema de la seguridad regional. Cabe a esta instancia avanzar en la reinvencción del sistema interamericano de seguridad regional, a cuyo objetivo está dedicando parte de sus esfuerzos. Pero tan enorme tarea necesita del impulso

creador y el concurso de los intelectuales del hemisferio. Allí es donde destaca FLACSO-Chile, abriendo caminos y generando consensos. Precisamente con este proyecto sobre el tema de las medidas de fomento de la confianza mutua, FLACSO-Chile, bajo la dirección de nuestro editor Francisco Rojas Aravena, continúa de manera insigne su proceso de investigación de varios años sobre el tema de la seguridad regional. El talento y la paciencia de Francisco Rojas hicieron posible congregarse en un mismo volumen autores de orígenes profesionales tan diversos, y en algunos casos de posiciones académicas y políticas tan divergentes. El resultado es un libro que nos permite apreciar tanto la complejidad del tema de las medidas de fomento de la confianza como su necesidad y potencial en lo que a profundización de la paz y la prevención de incidentes se refiere. Esperamos que a esta oportuna contribución de FLACSO-Chile sigan nuevas reflexiones y conclusiones que despejen incógnitas y permitan avanzar en el diseño de un nuevo esquema de seguridad regional.

Embajador Ricardo Mario Rodríguez
Presidente en ejercicio de la Comisión de Seguridad
Hemisférica de la OEA

Por un nuevo clima de confianza en las Américas

“Nada es más moderno que la paz”. Esta correspondió a una de las afirmaciones más significativas efectuadas en el contexto de la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad efectuada en Santiago, en noviembre de 1995. Esta Conferencia revalorizó la modernidad de la paz. Las distintas delegaciones a partir de sus propias experiencias nacionales y de sus particulares contextos geográficos, destacaron que sin paz y seguridad no se podrá manejar adecuadamente los temas globales. Sin paz nuestras naciones no podrán propender al crecimiento y al desarrollo económico. La ausencia de paz impide germinar y desarrollarse a la democracia. Paz y democracia constituyen un sinónimo que refuerza la estabilidad y la seguridad en el ámbito local, regional y planetario.

Como generación de diplomáticos latinoamericanos hemos sido testigos del notable cambio internacional que produjo el fin de la guerra fría. Ninguna región pudo escapar o quedar aislada de las dramáticas transformaciones que este hecho produjo. De ahí que entendamos, que a finales de la década de los ochenta se abre una nueva época en la cual la agenda de discusión política en la región cambió considerablemente. Los diseños de política exterior se pusieron a tono con la agenda internacional surgida al término de la guerra fría. Así los temas de la paz y la seguridad internacional cobraron una importancia prioritaria respecto a otros temas de la agenda. Superado este momento, se dimensionan con un mayor peso los temas globales como el medio ambiente, o los temas vinculados al desarrollo. No obstante este hecho, aún subsisten importantes temas de la seguridad internacional que no hemos sabido resolver plenamente, de ahí que el desarrollo y el

fomento de las medidas de confianza tengan un rol muy importante para completar este proceso de cambio y transición desde una era de tensión bipolar hacia una nueva época de mayor complementación y colaboración internacional.

Fue en este contexto que a inicios de la década de los noventa, conjuntamente con el retorno a la democracia en Chile, al igual que en el resto de América Latina, Chile lanzó la idea, en el marco de la Conferencia de Desarme de Ginebra, de efectuar una Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. La experiencia y el espíritu de Helsinki que había guiado el proceso de distensión, diálogo y cooperación en Europa, se constituía en una referencia obligada en el creciente y sostenido proceso de construcción de confianza y seguridad que se llevó a cabo en Viena y que culminó luego del fin de la guerra fría en el establecimiento de un régimen internacional de seguridad comprensivo para los países europeos. Si Europa, continente que vivió dos devastadoras guerras mundiales y una tensión político-diplomática y militar de gran significación durante más de cuatro décadas, logró superar las heridas y traumas del pasado y recobrar la confianza; con mayor facilidad debía hacerlo la región latinoamericana y caribeña. La idea de avanzar en este proceso de confianza fue tomada por Argentina, país que la llevó como iniciativa al seno de la Organización de Estados Americanos, con el objeto que los países de las Américas debatieran de manera abierta y transparente los temas y las fuentes de la desconfianza y la inseguridad en nuestro continente.

Fue así como se inició un proceso de diálogo, de intercambio de informaciones, de evaluaciones y nuevas iniciativas en el marco de la Organización de Estados Americanos. Se realizaron consultas entre los países, se organizó la información existente y se incentivó el debate intelectual.

En el transcurso de 1994 se convocó a una reunión de expertos que se efectuó en Buenos Aires. Allí se constataron las distintas realidades regionales, los avances y las carencias en materias de conceptualización; se efectuó un catastro sobre cuáles medidas eran apropiadas a la región con el fin de avanzar en la creación de confianza y, a la vez, se tuvo oportunidad de iniciar una discusión amplia respecto de las nuevas dimensiones de la seguridad internacional y cómo ello estaba afectando o influyendo a la seguridad del continente americano. Esta discusión sobre el concepto de seguridad aún no concluye, por el contrario, es necesario profundizarla y sistematizarla.

En este contexto, el *Programa Paz y Seguridad en las Américas* invitó a algunos representantes de gobierno, entre los cuales tuve el privilegio de contarme, a contribuir y participar en un debate académico sobre las medidas de confianza mutua y su vinculación con el denominado balance estratégico y con las medidas de verificación de los acuerdos internacionales vinculados a la defensa y seguridad internacional. Los textos, analizados y discutidos en el Instituto Matías Romero de Ciudad de México y organizados en este libro, realizan una importante contribución intelectual, de recuento y conceptualización sobre las medidas de confianza mutua en la región.

En este debate académico así como en otros seminarios y conferencias, pudimos constatar y señalar cómo emergía una aproximación cada vez más común a la agenda internacional. Al analizar los profundos cambios de inicios de los años noventa se evidencia un encadenamiento creciente entre distintos hechos, que posibilita consolidar un proceso de compromiso con la paz y la seguridad internacionales, de una dimensión inimaginable hace muy pocos años. En efecto, el Compromiso de Mendoza permitió que nuestra región se sumara con fuerza, con decisión e imaginación, al control y proscripción de armas químicas y bacteriológicas. Este paso inicial posibilitó que nuestras naciones se incorporaran a la Convención de Armas Químicas, cuyo tratado internacional puede ser calificado como uno de los más democráticos y menos discriminatorios suscritos por las distintas naciones en beneficio de la comunidad internacional. Para las naciones más pequeñas y en desarrollo, no solamente aleja el peligro del uso de armas de destrucción masiva, sino que -en forma paralela- posibilita acceder a tecnologías y manejos de temas de orden global. En esta cadena de hechos y decisiones adquiere notoriedad el Tratado de Tlatelolco, cuyo perfeccionamiento permitió a las naciones que no lo habían asumido en forma plena, materializar finalmente un régimen internacional de proscripción de las armas atómicas en el continente latinoamericano y caribeño. Más aún, posibilitó que países como Chile se adhieran al Tratado de No Proliferación Nuclear. Pero la cadena de acontecimientos no se ha detenido y se orienta en pos de una definitiva proscripción de ensayos nucleares, que refuerce el compromiso de todos los Estados por la paz y la seguridad internacionales.

Con ese marco de referencia, Chile acogió a la primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en noviembre de 1995. Se trató del resultado de un proceso que se había iniciado, como señalamos, algunos años

antes y a los cuales el marco general de la Conferencia les otorgaba un nuevo dinamismo. La Conferencia buscó responder a necesidades específicas y sugerir el tratamiento en el marco institucional latinoamericano de los temas que dicen relación con la paz y el desarrollo en la región americana. Cabe destacar la concurrencia de todos los países y una amplia discusión sobre el marco conceptual de las medidas de confianza. Se abordó el tema de la seguridad, entendido en un sentido amplio pero a la vez con un diseño de acciones práctico y realista, tal como lo expresa la Declaración de Santiago sobre el tema. La Conferencia permitió alcanzar múltiples objetivos: posibilitó que los diversos países pudiesen entregar una visión y correspondiente evaluación respecto a la situación de la paz, la estabilidad y la seguridad regionales. También la Conferencia pudo escuchar y conocer directamente la percepción de vulnerabilidades que diversos cambios y situaciones generan en los distintos ámbitos subregionales. Asimismo, en el marco de las discusiones se visualizaron nuevos caminos para expresar la solidaridad continental en la búsqueda de soluciones, que inspiradas en la paz y los principios que rigen las relaciones interamericanas, permitan enfrentar de manera adecuada los desafíos del siglo XXI.

La Conferencia también mostró que no se pueden esperar avances inmediatos en especial en áreas tan sensibles como la defensa y la seguridad. Ello significa también reconocer la potencialidad de generar un paulatino pero constante proceso que permita establecer metas de largo plazo por medio de programas que incentiven acciones en los distintos ámbitos y campos de vinculación en las Américas. Particular importancia poseen los aspectos referidos al marco global de educación para la paz, de diálogo y entendimiento como de una práctica común basada en el derecho internacional para la solución de las controversias. El camino de la gradualidad permite avanzar de manera significativa en los temas medulares, generando un proceso de confianza y estabilidad en el largo plazo. Este se ve reforzado cada día por el mayor intercambio comercial y por los procesos de integración económica que se verifican en las Américas.

Este libro capitaliza las experiencias y sugirió ideas. Hoy tenemos la Declaración de Santiago sobre medidas de confianza mutua y seguridad como guía de acción para las relaciones bilaterales y subregionales. La materialización de manera gradual y sistemática, de cada una de las iniciativas propuestas en el marco global de la Declaración, permitirá consolidar una situación de estabilidad como nunca se ha conocido en las Américas.

El esfuerzo académico de reflexión y de sistematización en esta materia debe ser incentivado. Su contribución permite establecer una mayor sintonía entre los distintos actores que buscan cambiar la realidad para hacer efectivo un proceso de modernización en las Américas que alcance su objetivo primordial, la paz. Reiteramos, nada es más moderno que la paz.

Pablo Cabrera Gaete
Embajador
Presidente de la I Conferencia Regional sobre
Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad

SECCION I

BALANCE ESTRATEGICO: PERSPECTIVAS HEMISFERICAS

Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad

Francisco Rojas Aravena

El balance estratégico está asociado a la disuasión. Ambos se relacionan de manera estrecha con las Medidas de Fomento de la Confianza, o las Medidas de Confianza Mutua (MCM). El balance estratégico ha sido definido como un instrumento para evitar la emergencia de situaciones de crisis y en las que los elementos de fuerza juegan un rol predominante. El balance estratégico es una forma de medir y establecer capacidades disuasivas. Este cumple su función en la medida que cada actor tenga la confianza que la situación percibida como deseable se mantenga. O en el caso contrario permite tomar medidas al evidenciar una situación negativa para la seguridad. El balance refleja un nivel de paridad de potenciales de poder y de instrumentos concretos que permiten efectivizar la disuasión. Es decir, mostrar la capacidad de producir un daño significativo sobre el o los eventuales atacantes. Desde esta perspectiva el balance se vincula con la transparencia y la predictibilidad. Dos condiciones que se alcanzan por medio del desarrollo de Medidas de Confianza Mutua.

El concepto de balance estratégico esta referido a:

1. Una determinada percepción de la relación de los pesos, los potenciales y las capacidades que poseen dos o más actores en sus vínculos. Establece una concepción que define como los montos de poder y la proporción que éstos guardan entre sí -en la relación de dos o más actores- permiten evitar el enfrentamiento o la sumisión.
2. No está referido sólo a una contabilidad de los aspectos militares. Es mucho más amplio que el balance de fuerzas.
3. Debe ser entendido y analizado en el contexto específico (geográfico, histórico, militar, cultural). Con ello se indica que no hay modelos ideales, cada situación de balance se expresa y comprende en su contexto particular y en función de los condicionantes y elementos que la determinan.
4. La definición de las estrategias que desarrollan los actores. Es decir, como usan los recursos de poder, incluida la fuerza, para alcanzar sus objetivos.

La evaluación de estos factores determina el grado de "satisfacción" o "insatisfacción" e incluso de "preocupación" de una determinada relación de carácter estratégico. Esta evaluación condicionará las percepciones sobre la seguridad. Cada actor tomará las decisiones en función de esa percepción.

Las Medidas de Confianza mutua buscan generar un clima que objetive, que establezca transparencia en la relación. Que no se esta en presencia de una amenaza a la seguridad o que las amenazas percibidas pueden estar bajo control al mantenerse el balance.

El desarrollo de MCM permitirá objetivar la situación estratégica. Este instrumento de prevención de conflictos posibilitará hacer predictibles las conductas. Evitará errores de cálculo y con ellos gatillar una situación de tensión. Las MCM para ser efectivas, deben desarrollarse como parte de un clima general que tiene como propósito mejorar las relaciones y estar acompañadas de procesos de verificación del grado de cumplimiento de los acuerdos.

El balance es preciso y analizado en una situación presente, pero se proyecta a una futura. El balance se define en relación a los acontecimientos futuros. Sin embargo, en el análisis los factores que priman son los del pasado. ¿Cuál era el balance? ¿Cómo se ha modificado? Para proyectarlos al futuro. Ello dificulta

incorporar las situaciones de cambio. Si se define que una situación es de desbalance, se reconoce una vulnerabilidad. Esta puede representar desde un riesgo a una amenaza. ¿La percepción y los análisis son acertados? ¿Qué antecedentes permitirían definir de manera distinta la situación?, ¿Cómo generar una respuesta adecuada? Estas siguen siendo preguntas fundamentales.

Buscar respuestas que consoliden alternativas de resolución pacífica de las controversias, es tan importante como mantener un nivel de disuasión adecuado para generar un efectivo espacio diplomático. Es en este camino donde debemos buscar un vínculo efectivo entre medidas de confianza mutua y el balance estratégico.

El fin de la guerra fría: principales tendencias hemisféricas

Los enfrentamientos en la selva del Alto Cenepa, en el corazón de sudamérica, y las tensiones concomitantes en las fronteras de otros estados de la región latinoamericana reactualizaron el tema de la seguridad en el hemisferio occidental. De igual forma, los contactos y la búsqueda de acuerdos, en la reunión de Ministros de Defensa de las Américas; así como los debates de la Comisión Especial de Seguridad de la Organización de Estados Americanos, evidencian que no existe consenso en el hemisferio sobre las definiciones de seguridad y los mecanismos para la prevención de conflictos. En el debate en los organismos internacionales y entre los académicos e intelectuales también se manifiestan diferencias sobre como caracterizar el nuevo contexto y las nuevas demandas en el ámbito de la seguridad. Como definir y consensuar los nuevos riesgos. El fuerte peso *interméstico* en las definiciones y alternativas de política complejiza el debate y dificulta alcanzar acuerdos.

¿Dónde focalizar y poner los recursos, luego de la caída del muro de Berlín? En América Latina las amenazas fueron esencialmente vecinales e ideológicas. Desaparecidas estas últimas, emergen nuevas amenazas como el narcotráfico y los riesgos ambientales. Los temas tradicionales, sin embargo, mantienen un peso significativo. ¿Cómo se define el nuevo contexto hemisférico?, ¿Es necesario construir una nueva institucionalidad? ¿Se deben sistematizar en un régimen internacional el conjunto de prácticas y acciones tendientes a evitar el uso de la fuerza? Este es el marco en el cual es neces-

rio abordar el tema de las definiciones y la conceptualización de las MCM en el hemisferio occidental.

Este es un tema importante en el actual contexto hemisférico. El desarrollo de las MCM fue uno de los puntos de la agenda de la reunión de Ministros de Defensa de las Américas. Y principalmente, fue objeto de acuerdos y resoluciones de la reunión de alto nivel de la Organización de Estados Americanos, realizada en Santiago de Chile entre el 8 y 10 de noviembre de 1995.

Los avances en esta materia permitirán ir desarrollando áreas de coordinación de políticas que culminarán en la creación de un nuevo régimen internacional de seguridad. Este tendrá un carácter esencialmente cooperativo. Las MCM son un tema central de la diplomacia preventiva. Su desarrollo posibilitará establecer un proceso acumulativo que se traducirá en la generación de un Acuerdo de Seguridad Cooperativa Hemisférica. Su aplicación efectiva dará lugar al desarrollo de un código de conducta que materializará la búsqueda de estabilidad y paz.

América Latina busca una nueva inserción internacional. Ella dará cuenta del proceso de globalización en el que está inmersa, potenciando los aspectos positivos y evitando la discriminación y su marginación. La estrategia central para lograr esta inserción es desarrollar acuerdos de complementación comercial e integración económica en las diversas subregiones. Estos posibilitarán una mejor inserción global. Es decir, la conformación de una economía abierta que desarrolle el libre comercio global. Más aún, los jefes de estado del conjunto de países del hemisferio se propusieron, durante la Cumbre de Miami, la meta de conformar un área de libre comercio en el año 2005. Los esfuerzos de concertación e integración, sobre la base del regionalismo abierto, caracterizan la principal tendencia en el ámbito económico.

El proceso de redemocratización latinoamericano se gestó desde mediados de la década de los ochenta y culminó en forma concomitante con el fin de la guerra fría. La democracia caracteriza hoy al régimen político latinoamericano y es el valor central por el cual propugnan las élites políticas y los gobiernos de la región. Al constituirse la democracia en la principal tendencia hemisférica en lo político, los estados de la región han buscado establecer mecanismos de apoyo para darle sustentabilidad en el marco internacional. El Compromiso de Santiago, suscrito el 4 de junio de 1991, expresó esta tendencia. Los estados que conforman la

Organización de Estados Americanos declararon su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia, con lo cual establecieron un marco de legitimidad y refuerzo renovado en el ámbito hemisférico. Esta alianza política en torno a la promoción de la democracia ha servido de manera eficaz como disuasivo ante las amenazas de regresión autoritaria.

En el ámbito de la seguridad, desde el fin de la guerra fría hasta mediados de la década de los ochenta, las señales son mixtas. El fin de la guerra fría abrió grandes expectativas respecto a las posibilidades de eliminar rápidamente las principales fuentes de conflicto de la región; y a la vez, establecer en forma casi automática nuevos mecanismos internacionales que reemplazaran la institucionalidad de la guerra fría. Esta en el hemisferio occidental se manifestó en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). La desaparición de la amenaza extracontinental y la percepción que las democracias tendían a resolver sus diferencias sin el uso de la fuerza; reafirmaban estas perspectivas positivas. Sin embargo, el resurgimiento de conflictos territoriales, que se expresaron en conflictos abiertos, a lo que se suman diferencias por recursos entre países, aunado a la emergencia de nuevos riesgos y amenazas, mostraron un panorama mucho más complejo al promediar la pasada década.

La emergencia de conflictos y situaciones de tensión evidenció que se requería, además, de una fuerte voluntad política; de un conjunto de acciones efectivas para prevenir la emergencia de conflictos y su posible escalamiento. La transferencia de inestabilidad es uno de los efectos dinámicos de las situaciones de enfrentamiento interestatal, o de aquellos que afectan las bases de poder del Estado y los intereses de sus habitantes. Si bien el hemisferio occidental ha sido la región del mundo con mayor grado de estabilidad en las últimas décadas, ello no significa la inexistencia de conflictos. Uno de los errores más graves consiste en dar por superadas situaciones conflictivas o generadoras de desconfianza cuando ellas mantienen su vigencia. Es aún más peligroso cuando el hemisferio carece de un régimen de seguridad.

Es necesario reconocer las situaciones de tensión, las áreas de intereses divergentes, los puntos de conflicto y tomar medidas de prevención, manejo y control capaces de evitar que estos se transformen en crisis. Se trata de prevenir situaciones en las que los actores al percibir un gran peligro para sus intereses concretos, tiendan a generar respuestas con alta probabilidad en el uso de la fuerza. En una situación de crisis hay una carencia de

opciones. En consecuencia se incrementan las incertidumbres y los procesos decisorios se desarrollan en un contexto de alta subjetividad. Lo anterior reafirma la necesidad de construir un nuevo régimen de seguridad internacional comprensivo en el hemisferio occidental.

El fin de la guerra fría, en el ámbito de la seguridad, ha tenido efectos diversos en las Américas. Para Estados Unidos ha significado un cambio esencial, que lo llevó a redefinir su política global y a un proceso de reducción y desmovilización muy significativo de las fuerzas destinadas a los asuntos regionales, en particular el SouthCom. En este contexto, EE.UU. ha cambiado la orientación de sus políticas hacia los organismos multilaterales, hemisféricas y globales, así como hacia los países latinoamericanos y caribeños. Las prioridades temáticas cambiaron radicalmente.

En América Latina los efectos del cambio global no son homogéneos. Ellos son tan diversos como las subregiones que conforman un mosaico de cerca de treinta estados. Los cambios se expresan de manera diversa y con énfasis distintos en cada subregión. En América Central, el fin de la guerra fría sacó del debate el principal condicionante externo de la seguridad, posibilitando un proceso más profundo en la reconciliación nacional, por una lado; y por el otro, un cambio sustancial en los regímenes políticos y la institucionalidad, incluidas las fuerzas armadas. En esta región el proceso de desmovilización y desmilitarización han sido profundos. En la subregión del Caribe se mantienen algunos rasgos esenciales de la guerra fría que condicionan muchos de los cursos de acción en esa área. Esto se expresa, en especial, en las relaciones de Estados Unidos con Cuba. Esta situación afecta de una manera general a las percepciones de seguridad en esta región. Es en el Caribe en donde los nuevos riesgos han cobrado especial importancia y determinan un nuevo tipo de vulnerabilidad. En Sudamérica, el fin de la guerra fría no tuvo un impacto central sobre las percepciones de amenaza y la forma en que se definen las claves de la seguridad. Los temas de orden vecinal allí han tenido y tienen primacía. El principal cambio está vinculado mucho más a los procesos de integración y concertación política que al impacto del fin de la guerra fría.

Es en este marco general, con tendencias complejas en lo global y con diversas manifestaciones en lo hemisférico, en donde la región latinoamericana tiene la posibilidad de abrirse un

espacio para participar en las definiciones del nuevo sistema internacional. Pocos estados de la región poseen el conjunto de atributos de poder para incidir por sí solos en los cursos de acción globales. La definición concertada de metas comunes posibilitaría un mayor espacio de incidencia. El proceso de conformación de objetivos refuerza la necesidad de interlocución al interior de la región y con los principales actores del sistema internacional. Lo anterior se traduce en un mayor espacio para el multilateralismo. La globalización obliga a definir crecientemente normas internacionales fundamentales para la convivencia. La transferencia de competencias exclusivas del ámbito nacional al internacional es una tendencia que ya se manifestaba con fuerza antes de la caída del muro de Berlín.

El fin del conflicto bipolar generó una posibilidad para los países latinoamericanos, si logran concertar objetivos comunes de incidir en el diseño del nuevo sistema global. Por el contrario, si los países de la región no logran concertar sus intereses centrales, el peligro de marginación se incrementa. El tiempo para concordar posiciones, definir políticas y cursos de acción es un factor crítico. Mientras antes se tengan definiciones compartidas mayor espacio de incidencia y mejores oportunidades de construir cursos de acción eficientes.

El cambiante contexto regional

El contexto regional de mediados de la década de los años noventa no está claramente definido. Las principales tendencias se encuentran en pleno desarrollo y aún no se han decantado. Se reafirma la diversidad regional. Sobre cada uno de los puntos centrales es posible encontrar indicadores que refuerzan la tendencia, como otros que la contradicen. Esto podemos evidenciarlo en cinco aspectos cruciales, que en su conjunto afectarán las definiciones de la seguridad: i) procesos democráticos, ii) desarrollo económico, iii) procesos de integración, iv) estabilidad regional, v) vínculos con Estados Unidos. A los anteriores se unen las características y desarrollos propios de la seguridad y la defensa.

La mirada de conjunto nos lleva a un acercamiento amplio de los factores que inciden en la seguridad. Sin embargo, el concepto de seguridad debe tener un grado de focalización mayor en los temas estrictamente referidos a la defensa. Es decir, el marco de análisis debe incorporar el conjunto de factores

señalados, además de los referidos a los aspectos propiamente militares. Esa perspectiva permitirá que se desarrolle un contexto de políticas que buscan la estabilidad y la paz, sobre la base de la capacidad de operacionalizar acciones específicas en el campo de la defensa. Lo contrario significa pensar que, el desarrollo de un conjunto de medidas, en los distintos campos de acción, por efecto reflejo se traducirá en distensión militar. En otros términos, una situación de crisis interestatal en ámbitos políticos, económicos, sociales, etc, puede tener nefastas consecuencias; sin embargo una crisis militar con el empleo de la fuerza tiene consecuencias irreparables, cuya permanencia en la memoria histórica se prolonga por generaciones.

i) Procesos democráticos. La democracia es la principal tendencia política regional, como señaláramos. Sin embargo, en la mayoría de los países aún son democracias débiles, poco consolidadas. Se ha tendido a confundir la recurrencia de elecciones más o menos abiertos con un proceso de democratización. Los problemas de gobernabilidad, entendidos en su doble acepción, capacidad para gobernar y ejercicio de un buen gobierno, se manifiestan en muchos estados del área. No hay distinción subregional o por tamaño o gravitación del estado. Vinculado a lo anterior se encuentra el alto grado de autonomía política y funcional que poseen las fuerzas armadas en muchos países. Ello afecta la forma y el fondo de las relaciones civiles militares. Los efectos de esta situación desbordan el ámbito nacional e inciden en las percepciones vecinales y sobre la seguridad regional en la región.

Por otra parte, el conflicto militar ecuatoriano - peruano, en el Alto Cenepa, evidencia que regímenes democráticos, o reconocidos regionalmente como tales, pueden enfrentarse por medio de las armas. Esta guerra es más que una excepción que confirma la regla que las democracias no se enfrentan entre sí; ella produjo una fractura esencial a dicha afirmación.

ii) Desarrollo económico. Si bien el conjunto de la región está creciendo y en un proceso de recuperación, la caída del producto en la década perdida fue de tal magnitud que se necesitará un largo período de crecimiento sostenido para alcanzar una recuperación efectiva. Por otro lado, las tendencias no se han consolidado. La crisis mexicana, el "efecto tequila", expresa las vulnerabilidades existentes y la alta interdependencia en las

percepciones hacia la región. Este cuadro debe vincularse con la alta dimensión y peso que posee la pobreza, en el conjunto de la región y la alta inequidad que dicha situación manifiesta. Esta situación afecta y refuerza las tendencias que evidencian carencias y déficit en las capacidades de gobernabilidad.

iii) Procesos de integración. Los procesos de integración y agrupación en áreas de libre comercio son el aspecto que denota mayores avances en pocos años. La constitución del NAFTA, el MERCOSUR, el SICA y la reactivación de la integración caribeña muestran la fortalezas de estos procesos de apertura comercial. Ellos se desarrollan sobre la base de preferencias subregionales en el ámbito comercial. No obstante, aún queda un largo camino para consolidarlos. Se requiere de un mayor grado de coordinación de políticas macroeconómicas, en momentos en que los estados son renuentes a desligarse de los pocos instrumentos de política económica que mantienen. La consolidación de estos procesos requiere de acciones en otras áreas, para pasar de lo comercial a la integración económica y lograr un mejor posicionamiento en el sistema global.

iv) Estabilidad regional. La estabilidad regional se ve afectada por diversas situaciones. La crisis en un país genera una percepción de crisis más general en la subregión o en la región en su conjunto. Hay un proceso de transferencia de inestabilidad. Este se manifiesta con más fuerza que el proceso inverso. Es decir, los éxitos de un país o subregión no se transfieren con facilidad al conjunto.

Tres elementos pueden destacarse en este proceso de transferencia de inestabilidad: a) la expansión o el desborde de una situación nacional a los estados vecinos, b) la falta de control soberano de un estado sobre parte de su territorio, c) la desterritorialización de las nuevas amenazas.

v) Vinculos con Estados Unidos. Si bien Estados Unidos ha generado una política que tiende al acercamiento a la región, el fin de la guerra fría ha conllevado una reducción de los instrumentos de acción. Hay una caída de la ayuda pero no se han construido los mecanismos que permiten desarrollar un comercio abierto y libre. Se ha diseñado una meta, pero se carece de los instrumentos para construir el camino a ella. Los temas domésticos de la potencia poseen una prioridad tal que han reducido aún más el peso de la región en el contexto de sus definiciones de política

internacional. La falta de posiciones concertadas de la región reducen su capacidad de incidencia. Situaciones similares o más acentuadas se pueden expresar en relación a los otros poderes internacionales.

Para consolidar los aspectos positivos y superar los aspectos negativos de los puntos reseñados, se requiere transformar las declaraciones de voluntad política en oportunidades efectivas de cooperación. Estas deben manifestarse en todas las áreas, incluida la seguridad.

Superar la herencia colonial

Construir un espacio de concertación requiere, además de la voluntad política, que se ha expresado en el Grupo de Río, superar las desconfianzas derivadas de los problemas de delimitación territorial. Resolver los temas de delimitación de fronteras es superar la *herencia colonial*. Sin ello el clima general de relación no dará un salto cualitativo, ni se expresará en políticas de asociación. Las percepciones de amenazas vinculadas a la soberanía territorial se visualizan en una concepción de conflicto "suma 0". Situaciones de conflicto, aunque estén latentes, establecen altos grados de desconfianza, percepciones de incertidumbre e incluso vulnerabilidad, en especial las referidas a las cuestiones de soberanía y de definición territorial.

El hemisferio occidental y la región latinoamericana son un área de bajo conflicto, en términos comparativos con otras regiones del planeta. Ello es producto de una certeza y reconocimiento internacional de las fronteras estatales. El respeto del derecho internacional ha sido un elemento central. Adicionalmente, los estados han establecido políticas disuasivas que han cumplido con el objetivo de evidenciar los costos del conflicto alejando de esta manera su ocurrencia. Sin embargo, la mira histórica nos muestra que los riesgos de conflicto están presentes. No son altos, pero han generado ciclos recurrentes de tensión interestatal en las diversas subregiones. Es fácil de constatar la gravitación de estas situaciones en América Central, el Caribe, el área andina y el Cono Sur. Sin superar la herencia colonial la región se mantiene como una zona de riesgos y desconfianza.

La búsqueda permanente de la paz

La región ha desarrollado diversos mecanismos y arreglos tendientes a desactivar las situaciones de tensión. Se han suscrito significativos acuerdos multilaterales que buscan alejar el espectro de la destrucción causada por la violencia de las armas, en especial las de destrucción masivas, con énfasis en las de origen atómico, químico y biológico. Entre los principales instrumentos se pueden destacar:

- * *Tratado de Tlatelolco*, suscrito en febrero de 1967. Veinte y cinco años más tarde, en 1993, alcanzó su plena extensión al ser suscrito por todos los países latinoamericanos.
- * *Compromiso de Mendoza y Declaración de Cartagena*. Ambos prohíben el desarrollo, producción, almacenamiento, adquirir y transferir armas de destrucción masiva de carácter químico y biológico. El primero fue suscrito, el 5 de septiembre de 1991, por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, al que se adhirió el gobierno del Uruguay. La segunda fue firmada, el 4 de diciembre de 1991, por los Presidentes de los países del área andina.

Diversas declaraciones de los jefes de estado y de gobierno, han buscado establecer condiciones propicias para la estabilidad y la seguridad internacional en la región. En este sentido, se pueden destacar, en primer término, la adhesión de los países de la región a los principios y normas establecidos en los regímenes multilaterales de carácter global y hemisféricos, la *Carta de Naciones Unidas* y la *Carta de la Organización de Estados Americanos*. En este mismo ámbito se ubica la suscripción, pese a la falta de ratificación plena, del *Pacto de Bogotá de Solución Pacífica de Controversias*. También, la *Declaración de Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur*, proclamada por la ONU en 1986.

Entre las principales declaraciones en el ámbito de la seguridad se pueden destacar: la *Declaración de Ayacucho*, de diciembre de 1974, las diversas declaraciones del *Grupo de Contadora* (1983-1987), la *Declaración de Acapulco*, proclamada por la primera Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), celebrada en noviembre de 1987. Desde esa reunión, en cada Cumbre del Grupo de Río se han expresado pronunciamientos sobre la

seguridad internacional y regional. Recientemente, tanto la *Cumbre Presidencial de Miami*, 11 de diciembre de 1994, como la reunión de Ministros de Defensa de las Américas, *Conferencia de Williamsburg*, 25 de julio de 1995, reafirmaron la voluntad y necesidad de paz y estabilidad en el conjunto del hemisferio.

Así también, existe una nutrida red de contactos y declaraciones a nivel profesional de las instituciones castrenses. Entre las fuerzas armadas del hemisferio se desarrollan encuentros regulares, tanto bilaterales como multilaterales. Estos últimos se encuentran institucionalizados en las Conferencias Anuales de Jefes de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas.

No obstante, más allá de la voluntad de estas declaraciones de líderes civiles y altos oficiales de las fuerzas armadas, situaciones de alta tensión, conflicto y crisis emergen en forma recurrente en América Latina. Si bien la intensidad puede ser menor que en otras regiones, y los medios de fuerza empleados más modestos, las consecuencias para la estabilidad y la paz regional son significativos. Cada crisis produce un fuerte retroceso en la confianza, a la vez que se refuerzan las percepciones de amenaza tradicionales.

Es por estas razones que se requiere establecer un conjunto de medidas prácticas que eviten que por un error de interpretación se produzca una situación de tensión, con el consiguiente peligro de escalamiento. Es en este ámbito donde tienen su aplicación las *Medidas de Confianza Mutua o Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*.

Antes de entrar en las definiciones, las características y rango de acción y operacionalización de las MCM debemos especificar el actual contexto regional donde se aplicarán.

Construir un régimen de seguridad cooperativo hemisférico es una cuestión clave para prevenir la emergencia de situaciones de crisis. Desarrollar un régimen preventivo permite actuar tempranamente y ejecutar acciones particulares frente a situaciones de tensión. El elemento central de la seguridad cooperativa es la comprensión básica del sentido relacional que posee la seguridad. La seguridad de cualquier Estado depende de la percepción de seguridad del o de los otros. Por ello, la coordinación de políticas se transforma en la clave de la seguridad cooperativa. Un segundo elemento esencial, es que las medidas concretas se desarrollen en un marco global de políticas de distensión, que abarquen los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. De igual forma, promover un marco general

de políticas no es suficiente en si mismo, debe haber un alto grado de focalización y operacionalización en cuestiones propiamente militares o atingentes a la defensa.

En el contexto de incidencia de las variables reseñadas mas arriba, el desarrollo de MCM aplicadas al ámbito de la defensa puede cumplir un importante papel. El marco general de entendimiento democrático y de acercamiento económico pone un entorno propicio para desarrollar políticas específicas en el área de la defensa y las relaciones militares. Un punto de partida esencial es la construcción de confianza mutua.

Las medidas de confianza mutua

Las medidas de confianza mutua son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Buscan fortalecer la paz y la seguridad internacional. Contribuyen a la comunicación entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que mitigue las percepciones de amenaza inmediata y eviten eventuales elementos de sorpresa. Las MCM presuponen la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones. Su aplicación es fundamental cuando las diferencias pudiesen expresarse para su consecución o defensa, en el uso de instrumentos de fuerza. En esa situación un error de interpretación pudiese desencadenar un conflicto no deseado.

Lo primero que debemos destacar es que las MCM son "actos" que habitualmente estarán precedidos o acompañados de declaraciones favorables a la paz, comprensión y armonía entre los pueblos. Esto significa que se busca hacer conocidas estas acciones para que el auditorio internacional sea testigo, con lo que dan mayor fuerza a lo obrado.

Otro aspecto que se debe señalar es que las MCM son recíprocas, son "mutuas". Esto las distingue de las señales de buena voluntad que emite un Estado en beneficio del otro y que por ser unilaterales no son vinculantes. La obligatoriedad de las MCM no está referida a que ambos Estados desarrollen la misma acción -cuestión que puede ocurrir en algunos casos-, sino a que ellas sean equivalentes y contemporáneas. La retirada de fuerzas militares en un área en conflicto por parte de uno de los actores, podrá - por ejemplo - tener su contrapartida en la reducción de parte del inventario castrense en otro actor.

Las medidas de confianza mutua son acciones con una vinculación de reciprocidad necesaria, no necesariamente equivalente, pero sí paralela en el tiempo. Con una rápida secuencia se alcanzará un efecto de progresividad, un paso es seguido por otro, siempre y cuando la contra parte esté cumpliendo con el compromiso recíproco. En este sentido, las MCM no son sólo "declaraciones" o "compromisos" sino que son "acciones" efectivas susceptibles de ser evaluadas y verificadas. La transformación de los compromisos en acciones permite la estructuración de regímenes internacionales específicos. Esto es un punto clave. Sobre las declaraciones sólo nos cabe creer o no en su contenido; confiar o no, en las promesas que conllevan. Una declaración no es una MCM. No obstante pueden contribuir a fortalecer las acciones y reafirmar el contexto de voluntad política. Una declaración no cambia por sí sola la realidad. Son las acciones ejecutadas, en consecuencia, las que generaran un mundo distinto. Una declaración de renuncia al uso de la fuerza no hace desaparecer la amenaza militar. El informar de maniobras en la frontera evita el sentido de amenaza inminente. Cambiar el despliegue en la frontera corresponde a acciones que transforman la percepción de la amenaza y su realidad material.

Es importante que las acciones desarrolladas sean contemporáneas y reciprocamente aceptadas como equivalentes. Naturalmente que para operar en estas condiciones no basta la buena fe de las partes, sino que se hace mandatorio que las medidas adoptadas sean verificables y verificadas, lo que exige una comunicación abierta, fácil y sostenida entre los estados comprometidos.

Las MCM son un instrumento, una técnica, para el mantenimiento de la paz; no resuelven el conflicto o la diferencia de intereses; posibilitan la comunicación y con ello hacen más transparentes y predictibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados. Cabe destacar que el proceso presupone buena fe y voluntad de evitar el enfrentamiento. En caso contrario, las MCM pueden ser utilizadas para ganar tiempo o para intentar ocultar los verdaderos intereses de un actor sobre otros, y crear un falso sentido de seguridad. Las Medidas de Confianza Mutua buscan evitar la *escalada* como respuesta automática. Para ello es fundamental generar confianza, establecer redes de comunicación e interpretación, de decodificación de acciones y generar espacios para la verificación. Al establecer la circulación y entrega de información básica sobre los cursos de acción, que es

refrendada por hechos, es posible regular ciertas formas de comportamiento. Así se evitan interpretaciones equívocas y a partir de ellas se desencadene un conflicto.

Reducir la incertidumbre e incrementar la predictibilidad son dos objetivos centrales de las MCM. Al establecer una red de comunicaciones y promover la generación de acciones que muestren una tendencia hacia la resolución pacífica de las discrepancias de intereses, se abre una ventana de oportunidad al desarrollo de acciones en otros ámbitos, principalmente el de la política y la diplomacia. Más aún, si hay compromisos sólidos en lo diplomático y se estructurará un sistema de MCM verificables, se generarán espacios para establecer medidas de control y limitación de armamentos, en áreas definidas concertadamente.

Conviene recordar que las MCM son herramientas para atenuar conflictos, pero en ningún caso ellas por sí solas resuelven las diferencias internacionales. Es el uso que de ellas hagan los conductores políticos lo que podrá permitir, entre otras cosas, establecer la diferencia entre paz y guerra.

Las MCM tienen como objetivo actuar sobre los riesgos y sobre las amenazas. Poseen un valor preventivo. Posibilitan la comunicación y efectivizan mecanismos de información. Las MCM no son medidas de control de armamentos. Tampoco son medidas de limitación de armamentos, ni constituyen medidas de desarme. Aunque el desarrollo de las MCM pueda formar parte de un proceso que incluya medidas de esas características. Es difícil pensar que puedan desarrollarse medidas de control y limitación de armamentos y más aún de desarme, en ausencia de un contexto de confianza, en donde se focalizan las MCM.

El objetivo es establecer un marco donde la confianza pueda ser posible. Al buscar incidir sobre los riesgos y amenazas se propone cambiar el futuro percibido. Las MCM están diseñadas para incidir en el curso de los acontecimientos. Transformar las declaraciones de buena voluntad en acciones efectivas. Permiten evaluar sobre hechos la conducta del o de los actores desde donde se genera el riesgo o se percibe la amenaza. El primer nivel de acción está definido por la superación de la desconfianza. Esta se genera en los temores específicos. Un segundo nivel de acción es establecer un marco de confianza que permita reevaluar el riesgo sobre la base de nuevas informaciones. Un tercer nivel esta referido a la creación de una base de confianza que posibilite el desarrollo de proyectos de acción conjunta, de asociación.

La confianza se encuentra sustentada en un activo que posee un alto grado de intangibilidad y que se construye en el

proceso paulatino. La confianza es incremental. Sin embargo, ella se pierde bruscamente. La reversión del proceso es acelerada.

Las MCM buscan establecer un patrón de relación que otorgue crédito a las declaraciones de intención. Están diseñadas para evidenciar los actos que buscan afectar la seguridad, la integridad u otro interés vital, y diferenciarlos de otras acciones. De allí el vínculo esencial entre MCM y los procesos de verificación.

Ha existido un fuerte debate sobre la amplitud o grado de restricción de las MCM. Algunas interpretaciones las ubican en un contexto amplio de fomento de la seguridad. En él se incluyen aspectos político-militares, pero también aspectos correspondientes a las esferas de la economía, la cultura, las relaciones sociales. Entre las actividades incluidas se destacan los contactos políticos gubernamentales y parlamentarios, la cooperación intergubernamental amplia, los contactos diplomáticos, las actividades en el campo de la educación y la cultura. Otras visiones enfatizan su focalización en la defensa. Es decir, en el desarrollo de medidas de carácter esencialmente militar. Entre estas se cuentan: intercambio de información militar, desarrollo de mecanismos de consulta frente a actividades militares insólitas, cooperación en materias de incidentes y accidentes de carácter militar, contactos y visitas militares, notificación de maniobras militares, observación de determinadas actividades militares, entrenamiento y educación, etc.

En el caso latinoamericano, estimo que se debe producir una sistematización de los acuerdos en las diferentes esferas, y producir una focalización mayor en el ámbito de la defensa. Es allí donde las MCM poseen un valor central en lo que a la seguridad se refiere. No obstante, dado el estilo diplomático regional es conveniente, a mi juicio, no polarizar el debate entorno al grado de amplitud. Se debe buscar una respuesta de carácter pragmático. En cada situación de riesgo, tensión o amenaza el establecer el origen y los elementos sustantivos posibilita desarrollar un set de medidas de carácter político, diplomático, económico, y militar. El éxito de las MCM aplicadas en el ámbito de la defensa dependerá del marco general de relación. Luego el carácter incremental o restringido será función de las facilidades o dificultades que se observen para abordar los temas sustantivos del diferendo de intereses. La perspectiva debe estar puesta en alcanzar resultados de beneficio mutuo y construir un marco de confianza en las relaciones.

Las fuentes de la desconfianza son variadas y se encuentran vinculadas a diversos tipos de rivalidades (políticas, territoriales, étnicas, militares), de éstas los conflictos territoriales y geográficos, conjuntamente con los étnicos poseen una fuerza y gravitación central. La transmisión histórica de la desconfianza cruza generaciones y se ramifica en el conjunto social.

Las Medidas de Confianza Mutua tienen 10 características, en cada caso señalamos algunos ejemplos que focalizan con mayor énfasis en esa característica particular. En todo caso, cada uno de los ejemplos reseñado constituye parte de un todo coherente de desarrollo de las MCM.

1. *Transparentes y abiertas.* Estas medidas tienen por objeto establecer "claridad" sobre los objetivos que se persiguen o sobre las acciones que se desarrollan. La transparencia es el requisito básico, ella busca hacer evidente los cursos de acción, demostrar una lógica de acción. Que ella no responde a una agresión contra otro(s) actor(es). La verificación cumple un papel esencial en el establecimiento de la transparencia. Ella posibilita ratificar en el terreno los aspectos que se requieren hacer transparentes. El cumplimiento con la entrega de información al Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas es una medida de confianza de este tipo. El intercambios de información sobre presupuestos militares se ubica en esta categoría.
2. *Predictibles.* Las medidas buscan hacer fiable la conducta, para ello generan un patrón de conducta predecible. Su función específica es hacer evidente la aparición de conductas "agresivas" que contrasten con el patrón de relación establecido o con el compromiso de conducta diseñado. La notificación de actividades militares en el terreno, el intercambio de planes sobre maniobras militares significativas corresponden a este punto.
3. *Reciprocidad y equivalencia.* Las acciones deben corresponder a desarrollos entre las partes, debe existir una simetría básica en los compromisos, o al menos compensaciones. La reciprocidad permite involucrar a los actores en el proceso. Esto las diferencia de las acciones unilaterales, cuyo fin es generar distensión. El intercambio de información establecido formalmente en Organismos Multilaterales o bilateralmente es un ejemplo de esto.

4. *Comunicación adecuada.* Estas medidas están destinadas a mejorar las percepciones. Buscan establecer una interlocución que posibilite comprender las acciones y las intenciones. Estas medidas establecen un diálogo profesional que reforzará la transparencia. Las reuniones de altos mandos y de autoridades de los ministerios de defensa son ejemplos que muestran el énfasis en la comunicación e interlocución.
5. *Establecer una relación.* Se busca establecer un patrón de relación. Por ello las medidas deben tener permanencia en el tiempo. La estabilidad en la ejecución permite una mejor comprensión y evaluación de los cursos de acción. Las rondas anuales de intercambios y análisis reflejan con claridad este punto.
6. *Factibilidad.* Las medidas deben ser realistas en su ejecución. Buscar la simplicidad es esencial. En su diseño tanto los intercambios como las medidas de verificación deben tener un grado de factibilidad esencial, a ello se une la rapidez que puede ser requerida y los costos de implementación. Instalar un sistema de sensores remotos puede ser más eficiente que mantener un cuerpo de vigilancia. Un satélite de observación puede entregar la información adecuada pero a un alto costo. Un grupo de observadores puede, en algunos casos, cumplir una misión de manera más efectiva.
7. *Coherentes.* Las medidas en ejecución deben estar en concordancia con otras políticas. La falta de coherencia puede evidenciar el intento de usar las MCM como un instrumento distractivo. La coherencia refuerza otros aspectos de la relación y el clima global de la relación. Un discurso agresivo y hostil en el plano doméstico no sería coherente con proponer una serie de medidas de fomento de la confianza.
8. *Verificables.* Como las MCM son acciones, y no declaraciones sobre las que sólo cabe creer o no, ellas pueden ser verificadas. La verificación evidencia el cumplimiento. Ello puede expresarse en un cronograma de acciones que deben ser cumplidas en tiempos determinados. Establecer un área desmilitarizada en x plazo. El desarrollo de inspecciones a solicitud sin posibilidades de rechazo. Autorizaciones de sobre vuelo son ejemplos desarrollados de verificación.

9. *Soporte social*. Las medidas deben contar con una fuerte legitimidad doméstica. El consenso doméstico reforzará las políticas institucionales otorgando transparencia en el cumplimiento y asegurando su estabilidad en el tiempo.
10. *Variables según el número de actores*. Las MCM pueden ser bilaterales o multilaterales. Los arreglos multilaterales requieren de mayores consensos y se establecen sobre la base del mínimo común denominador. Dada la diversidad del hemisferio occidental y la diferenciación y asimetrías de poderes, intereses y prácticas se deben diseñar medidas subregionales y algunas de carácter global. En general éstas últimas están referidas al intercambio de información: el Registro de Naciones Unidas sobre Armas Convencionales, por ejemplo. En el ámbito vecinal y subregional tienen mayor significación la notificación de maniobras y la presencia de observadores.

El conjunto de características reseñadas refuerza los elementos centrales mencionados. Las MCM buscan establecer un patrón de conducta que puede ser evaluado. Es decir, el juicio que hacemos del comportamiento futuro de otro actor, podemos desarrollarlo sobre la base de prácticas específicas, expresadas y ejecutadas en acciones que podemos evaluar y acotar temporalmente.

La conformación de la confianza por lo tanto es un proceso en el cual estamos permanentemente evaluando las conductas y los cursos de acción del actor sobre el cual debemos establecer la confiabilidad. ¿Qué elementos son los que se evalúan? Tres: sinceridad, competencia y confiabilidad.

Al evaluar la *sinceridad*, se está focalizando principalmente en el grado de coherencia. Este podemos mirarlo por medio de una comparación entre el discurso público y el discurso privado. La diferencia entre el discurso doméstico y el mensaje internacional. En grado de coherencia también se evidencia entre las acciones ejecutadas y la concordancia con el discurso. De igual forma, en la correlación entre promesas de ejecución y calidad de ellas, con un grado y puntualidad en el cumplimiento. La sinceridad reflejará la buena fe, base desde la cual se parte al suscribir los compromisos.

La *competencia* evalúa la capacidad para hacer efectivos los compromisos. La competencia denota las condiciones y capacidades materiales de poner en ejecución los compromisos.

El desarrollo de una política de Estado en el ámbito de la defensa expresa un grado de competencia mayor que si este se encuentra referido exclusivamente a una política gubernamental.

La evaluación de la competencia política -la capacidad política- posee una gran significación en regímenes democráticos en donde el balance de poderes puede bloquear iniciativas o vetar su ejecución. La ratificación de los acuerdos por parte de los Parlamentos mostrará el grado de competencia para construir consensos políticos, por ejemplo.

La *confiabilidad* busca evaluar la coherencia histórica. El patrón de conducta de largo plazo, los antecedentes en otras situaciones y su grado de coherencia con los cursos de acción establecidos.

Las Medidas de Confianza Mutua buscan transferir estabilidad a las relaciones. Establecer un proceso por medio del cual se dará satisfacción concreta a los compromisos que se deben materializar en el futuro. Las MCM buscan cambiar una historia de desconfianza que implica un alto grado de riesgo, por una situación, en la cual, sobre la base de acciones que evaluamos, pasamos a la estabilidad y luego a la distensión. Las MCM buscan romper la historia de desconfianza que caracteriza los vínculos entre los países de la región. Si nos quedamos con una mirada en el pasado no tenemos opciones para el futuro. Si sólo confiamos en las declaraciones ponemos el futuro en una cuestión de fe. Si desarrollamos MCM, como parte de un proceso de creación de un clima de confianza, podremos interactuar de manera más transparente y predecible. Se posibilitará un mayor espacio para la diplomacia y la política. Las medidas de confianza mutua nos permitirán generar garantías. Allí radica la diferencia entre fe y confianza. Con base en las garantías podremos establecer un patrón objetivo de evaluación, independientemente de nuestra fe en el grado de cumplimiento.

El desarrollo de MCM es una parte sustantiva del proceso de constitución de un Régimen de Seguridad Cooperativo Hemisférico. El Programa Paz y Seguridad en las Américas ha definido el concepto de seguridad cooperativa como un sistema de interacciones estatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones.

Para su desarrollo ha propuesto avanzar en 10 áreas: prevención de crisis y mantención del *statu quo*, modernización y balances regionales, medidas de confianza mutua, control y limitación de armamentos, desarme, regímenes de seguridad, respuestas bilaterales, institucionalidad de la seguridad hemisférica cooperativa, involucramiento constructivo de EE.UU. en el desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico y el rol de las Naciones Unidas.

El proceso de construcción de confianza puede avanzar por niveles claramente diferenciados:

- a. *Erradicar la desconfianza.* Las medias buscan establecer un marco que permita eliminar las sospechas y el temor, por medio de la generación de transparencia. La verificación es determinante para dar satisfacción plena a este punto.
- b. *Construir un ámbito de confianza.* Establecer una relación de predictibilidad, ésta debe mantenerse a lo largo del tiempo y evidenciar la construcción de un nuevo tipo relación que permita certeza en el cumplimiento de los compromisos.
- c. *Profundizar la confianza.* Es un nuevo paso en la densificación de las relaciones. Se ha creado un patrón de relación que apunta hacia la asociación. El diseño de acciones mancomunadas y la práctica conjunta caracterizan los vínculos.
- d. *Reconocer la interdependencia.* Cuando los proyectos de asociación adquieren una densidad mayor, se reconoce la interdependencias y se establecen ámbitos institucionales de coordinación de políticas, a la vez que se da paso a la creación de instituciones supranacionales.

El recorrido de este proceso es largo en el tiempo. En el caso europeo llevó más de dos décadas. Allí se establecieron las medias básicas para superar la desconfianza en la Conferencia de Helsinsky, en 1975. El desarrollo y puesta en marcha de los mecanismos de primera generación llevó un período de 10 años. Las medias de segunda generación, se desarrollaron entre 1986 y 1989. Los cambios que se desarrollaron bajo la *perestroika* y el *glasnost* posibilitaron un salto de importancia. Las medias de tercera generación surgen en la Conferencia de Viena y son paralelas a la suscripción de la Carta de París sobre la nueva

Europa, en 1990. Ello ha permitido que hoy se tenga un código de conducta en materias militares y un conjunto de acuerdos que han reducido el temor a los históricos conflictos interestatales. Estos desarrollos han sido los que han posibilitado limitar la transferencia de inestabilidad que generan los conflictos étnicos de los balcanes.

Las Medidas de Confianza Mutua permiten: i) construir una historia de promesas satisfechas, de compromisos cumplidos. ii) establecer una práctica de distensión. iii) conformar un patrón de relación que otorga certeza y predictibilidad a los vínculos. Una vez afianzados estos procesos se podrán definir medias específicas en el ámbito de la limitación y el control de armamentos; e incluso en el desarme. Es decir, sólo cuando se tienen certezas comprobadas se pueden buscar medias concertadas destinadas a cambiar el balance estratégico. Buscar reducir en forma paralela y simultánea y balanceada los potenciales sobre los que se establece el balance estratégico será posible sólo en un ámbito de confianza y estabilidad. Este debe abarcar los vínculos bilaterales, pero considerar el área donde el balance se expresa.

El actual contexto democrático y de creciente integración permite una oportunidad propicia para construir un espacio político que permita el tránsito desde la desconfianza a la cooperación, en la región y en el hemisferio. De esta forma, construiremos un cimiento esencial para desarrollar un balance estratégico de la región que nos permita incidir en el diseño del mundo del mañana que se abrió con el fin de la guerra fría.

Referencias Principales

- Patricia Bliss McFate, Douglas A. Fraser, Sidney N. Graybeal y George R. Lindsey, "The Converging Roles of Arms Control Verification, Confidence-Building Measures, and Peace Operations: Opportunities for Harmonization and Synergies", *Arms Control Verification Studies*, Nº 6, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canadá, octubre 1994.
- Falk Bomsdorf, "El tercer mundo, Europa y las medidas para establecer la confianza", trabajo presentado al Taller de Trabajo de la Academia Internacional de la Paz. Londres 23-24 de octubre, 1984.
- Carlos Castro y Francisco Rojas Aravena, "Crisis internacional: un concepto clave para la toma de decisiones estatales". *Trabajo de Investigación*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. (ANEPE). Santiago, 1994.
- "Confidence-Building Measures", *The Arms Control Association Fact Sheet*, abril, 1995.
- Documento de Viena 1990*, Viena 1990.
- Documento de Budapest 1994. Hacia una auténtica asociación en una nueva era. Declaración de la Cumbre de Budapest. 2 de febrero, 1995.
- Rafael Echeverría, *Ontología del Lenguaje*. Editorial Dolman, 1994.
- Fernando Flores, *Creando Organizaciones para el Futuro*. Dolme Ediciones, Santiago, febrero 1994.
- Michael Krepon (editor), *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*. The Henry L. Stimson Center, Handbook Nº 1, enero 1995.
- Hugo Palma, *Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales*. CEPEI, Lima, 1991.
- Hugo Palma, *Medidas de Confianza Recíproca*. Comisión Sudamericana de Paz, Documento de Trabajo. Santiago, marzo de 1988.
- Paz y Seguridad en las Américas*, "Políticas de seguridad hemisférica cooperativa. Recomendaciones de políticas". Nº 1, marzo 1995.
- Lars Schoultz, William C. Smith y Augusto Varas (editores), *Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*. North-South Center, Universidad de Miami, 1994.

Augusto Varas, "La seguridad hemisférica cooperativa de post-guerra fría", Area de Relaciones Internacionales y Militares, FLACSO-Chile, Santiago 1994.

Augusto Varas e Isaac Caro (editores), *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*. FLACSO, Stimson Center, SER. Santiago, febrero 1994.

Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja¹

David R. Mares

La cuestión del equilibrio estratégico es fundamental en cualquier contexto en el cual dos partes tratan de llegar a un acuerdo, sea esto de manera voluntaria o con alguna medida de coerción, de forma implícita o explícita. El balance estratégico abarca todos los elementos que conforman el poder negociador. Estos elementos incluyen no sólo los recursos nacionales, sino también los internacionales a los cuales la nación puede acceder cuando se requiere. Los recursos nacionales consisten en elementos como las capacidades económicas, sociales, políticas y militares mientras que los recursos internacionales conforman no solo las alianzas formales, sino también la reputación internacional de la nación y sus activos estratégicos. Cualquiera de estos recursos internacionales pudiera convencer a otros estados de ayudar a un Estado en momentos de confrontaciones internacionales agudas. Por ejemplo, desde 1948 Costa Rica se ha beneficiado de su fama de país desarmado para convencer a tanto Estados Unidos como a Venezuela a ayudarla en confrontaciones militares².

Aunque la designación “medidas de confianza mutua” (MCM) es relativamente nueva, resultado del proceso de Helsinki³, el asunto de la desconfianza internacional tiene larga historia. El problema que busca atenuar, ya que no tiene remedio, brota de la naturaleza anárquica que caracteriza las relaciones internacio-

nales: no existe ni policía ni juez que pueda someter a todos a la ley. Dentro de este esquema anárquico, los estados buscan seguridad, pero la seguridad resulta ser competitiva entre estados que no tienen plena confianza mutua. Si un Estado busca la cooperación y por eso deja de prepararse para defenderse, su seguridad depende de que el otro coopere igual. El gran problema es que, bajo condiciones de anarquía, "hablar es barato"; o sea, si uno da su palabra y el otro confía en él y se equivoca, puede encontrarse en una situación peligrosa (por ejemplo, caso de Munich de 1938). Dado los altos costos de equivocarse sobre las intenciones de un adversario potencial, los incentivos apuntan para que se desconfíe el uno del otro. Esto hace más difícil la cooperación, lo que alimenta una vez más la desconfianza⁴. Para atenuar este dilema, es mejor si uno demuestra su sinceridad en los hechos, sobre todo en cuanto a su capacidad bélica. Cuando las dos partes buscan comunicar a través de los hechos su deseo de cooperar, están creando medidas de confianza mutua, aún cuando no los tachan con ese nombre.

La relación entre equilibrio estratégico y medidas de confianza mutua es compleja. El equilibrio estratégico puede estar dirigido a incrementar la confianza entre dos países de que uno no recurriría al uso de la fuerza durante una crisis diplomática. Tal situación implicaría que el agresor potencial encuentra la posibilidad de que sus acciones solo produzcan costos muy altos y beneficios menores; esta situación produce un equilibrio estratégico estable porque ninguno busca cambiar el status quo. Sin embargo, como el balance estratégico no es completamente objetivo (véase la discusión que sigue), debemos de averiguar como se puede incrementar la confianza de que tal equilibrio es estable.

El trabajo se desarrolla en tres partes. Primero, me centro en la cuestión del equilibrio estratégico mismo. La ambigüedad del concepto, tanto en sus aspectos militares como no-militares, se destacara. Se exploran posibilidades teóricas para ayudarnos a descubrir por qué el concepto ha sido tan útil a pesar de la incertidumbre de lo que busca medir. Una segunda sección analiza el registro histórico en cuanto se relaciona con las distinciones que salen de la primera sección. Demuestro la importancia del papel que han jugado distintas versiones del equilibrio estratégico en las relaciones entre estados latinoamericanos. En la parte final me dirijo a la relevancia de este análisis para la política internacional contemporáneo. Abogo por la necesidad de vincular cualquier discusión seria de medidas de

confianza mutua a medidas mas amplias para evitar disputas interestatales. En el contexto latinoamericano, en donde existen de sobra factores que puedan estimular conflictos (tales como disputas fronterizas, migración ilegal, narcotráfico, etc.), aún los gobiernos democráticos pueden ser renuentes a dejar de lado las ventajas del poder. Recomendaciones de política que ignoran las variaciones en las realidades bilaterales bien pueden minar el equilibrio estratégico en un caso específico y así, de manera no pensada, incrementar la desconfianza entre dos países.

Las ambigüedades en la conceptualización del equilibrio estratégico

La ambigüedad es inherente en la naturaleza mismo del concepto "equilibrio estratégico". El balance se define en términos *relativos* y sólo se entiende ubicado en las relaciones entre dos naciones o grupos de naciones. Este concepto cobra importancia cuando se busca estimar el resultado de un conflicto en el cual ambas partes perciben que involucra intereses fundamentales. Por lo tanto, un enfoque sobre la capacidad *absoluta* de algún Estado no sirve para la discusión sobre cuanto poderío es suficiente para establecer un nivel de seguridad aceptable.

Lo apropiado de alguna medida de balance entre dos adversarios potenciales depende de la estrategia de negociación o coerción que las partes emplean. No existe una medida inherente al equilibrio estratégico que sirva a través de todos los escenarios de conflicto. Se puede ilustrar esta afirmación con algunos ejemplos de cálculos erróneos respecto a los componentes relevantes del balance estratégico. Estados Unidos se preparó para una guerra convencional de desgaste frente a la Unión Soviética, que quizás se escalara hasta una confrontación nuclear. Las ventajas que tuvo EE.UU. en este escenario de poco le sirvieron cuando enfrentó una guerra de guerrillas en Vietnam. En Panamá, el General Noriega confió en las ventajas diplomáticas que tuvo cuando el asunto de su enfrentamiento con EE.UU. se discutió en la Organización de Estados Americanos (OEA); esperó que la línea tradicional de la no intervención lo defendiera de las amenazas de EE.UU. Sin embargo, el gobierno del presidente Bush no consideró que la organización interamericana fuera lo suficientemente importante como para vetar una decisión

estadounidense. En ambos casos el que confió en recursos no apropiados a la disputa salió perdiendo.

Por lo tanto, el "equilibrio estratégico" se tiene que contextualizar. Esa contextualización requiere que exploremos a las posibilidades teóricas de negociación y coerción entre rivales y luego que las relacionemos a la historia de conflictos en la región.

Recursos relevantes

Los recursos que pudieran ser relevantes al balance estratégico dependen de las estrategias de coerción o negociación que uno desea implementar o está confrontando. Existen tres categorías amplias de recursos que se pueden utilizar cuando se considera los equilibrios estratégicos: lo diplomático, lo económico de un estado y lo militar. Los recursos diplomáticos relevantes incluyen la habilidad diplomática para unir tanto el sentimiento internacional como el derecho internacional a su favor cuando se encuentra en una disputa, así como la capacidad para encontrar espacios para las MCM. Los recursos económicos abarcan no sólo los que se pueden utilizar para sancionar comportamiento de un estado, sino también los que se prestan para incrementar a la capacidad nacional, así como para premiar la conducta favorable de otros estados. Los recursos militares contienen personal entrenado, armamentos y la elaboración de doctrinas apropiadas para utilizar de manera eficiente los recursos nacionales en una estrategia.

La situación estratégica mas favorable en que se puede encontrar algún país sería una en que se combinan los tres factores a su favor. En el hemisferio occidental solo Estados Unidos ha podido elaborar una posición estratégica tan dominante. Ya que EE.UU. ha logrado distanciar del hemisferio a las otras grandes potencias, el balance estratégico le favorece. Entre los estados latinoamericanos, sin embargo, el equilibrio estratégico ha sido mas fluido a través del tiempo.

Estrategias de coerción y negociación y sus componentes militares, económicos y diplomáticos

Las estrategias se pueden agrupar en tres tipos: la ofensiva, la reaccionaria y las ambiguas. Estas distinciones no implican intenciones, sino que iluminan la dinámica del conflicto que pueda

llevar al uso de la fuerza militar y nos indican lo difícil que sería implementar MCM. La estrategia ofensiva se puede utilizar por fines netamente defensivas, bajo la doctrina militar de que es mejor defenderse en el territorio del enemigo y así hacerle pagar el costo en su propio territorio y también tener la ventaja de la sorpresa. Cada estrategia hará uso de distintos factores y así hacer otros irrelevantes. Si no se aprecia esta relación entre estrategia y recursos relevantes se corre el riesgo de que el país no pueda hacer frente al reto que enfrenta o que se encuentre en una situación en donde tiene que escalar su respuesta porque no funciona tal como se planificó. El Cuadro 1 los resume; claro un país pudiera combinarlos.

a. *Las estrategias ofensivas*

Las estrategias ofensivas son las más difíciles para asegurar la resolución pacífica de una disputa interestatal, dado el alto costo de equivocarse en un sistema caracterizado por la anarquía. La decisión de escoger una estrategia ofensiva para defender sus intereses vitales implica que uno cree que la ofensiva tiene la ventaja sobre la defensiva, o sea, que quien actúe primero sale ganando. Cuando no se puede confiar en que un policía o un juez venga a la defensa de uno, los incentivos que salen de una estrategia ofensiva apuntan a actuar primero⁵. Estos incentivos limitan de manera importante el tiempo que cada adversario dedicara a la negociación, así como estorbarán la implementación de medidas de confianza antes que se desarrolle una crisis. Estrategias de la guerra de desgaste, del "blitzkrieg", las pretensiones limitadas y la diplomacia coercitiva son de naturaleza ofensiva.

La estrategia de una guerra de desgaste busca la derrota total del adversario. Por lo tanto, no se conforma con derrotar a un invasor, sino que busca destruirlo en su propio territorio. Esto requiere de una alta y sostenible capacidad, de movilización de hombres y maquinaria de guerra. Cuando los adversarios mantienen tales metas, la confianza entre ellos es casi imposible, a menos que sean rivales con un potencial nuclear que garantiza la destrucción de los dos⁶. En América Latina esta estrategia se utilizó sólo en el caso de la Alianza Triple en contra de Paraguay.

Cuadro 1
Estrategias de Coerción y Negociación y sus Componentes Militares, Económicos y Diplomáticos

Estrategia	Meta	Medios	Medidas del Equilibrio Relevantes
Blitzkrieg	Derrotar a otro ejército	Fuerza militar superior en punto de contacto con alto grado de movilidad	Calidad de entrenamiento; movilidad de recursos militares; superioridad en zonas vulnerables de la defensa
Guerra de Desgaste	Derrotar a otro ejército	La aplicación de hombres y máquinas a la guerra hasta que uno se rinde	Capacidad nacional total: población, urbana, consumo de energía, producción de acero y hierro, presupuesto militar y personal militar activo; capacidad diplomática para formar alianzas; capacidad económica para implementar bloqueo económico
Pretensiones limitadas	Tomar territorio y defenderlo	La invasión militar	Concentración de fuerzas frente al blanco potencial y capacidad de defenderlo ya que lo haya tomado; implica defensa de las líneas de comunicación con su base en territorio nacional; capacidades anti-aéreas
Defensa	Evitar que el enemigo derrote sus fuerzas armadas o tome territorio	Uso de las fuerzas armadas en el campo de batalla	Depende de que si enfrenta estrategias de blitzkrieg, guerra de desgaste o pretensiones limitadas; véase descripción arriba; la defensa convencional suele tener una ventaja de 3 a 1, más las ventajas que le pudieran dar la situación geográfica

Continuación Cuadro 1

Estrategia	Meta	Medios	Medidas del Equilibrio Relevantes
Disuasión	Evitar que el adversario decida utilizar su fuerza militar	Amenaza creíble de imponerle altos costos, aún si pierde	Depende de la estrategia que enfrenta; credibilidad depende no sólo del armamento sino también de la reputación y la comunicación clara; dado que no se busca provocar al otro, MCM suelen ser necesarios para que la disuasión sea estable
Diplomacia coercitiva	Persuadir al adversario que debe parar a sus avances ya alcanzados o de deshacer la acción ya emprendida	Imponerle altos costos hasta que acepte cambiar su acción	Capacidad para atacarlo en el punto débil; capacidad diplomática para persuadir a otros Estados a castigarlo también; capacidad económica para privarlo de recursos económicos necesarios
Distracción	Desarrollar apoyo político en casa	Demostrarle al país que existen amenazas extranjeras	Capacidad para movilizar a sus fuerzas armadas; habilidad para evitar que se escalen los costos del conflicto
Cooperación	Evitar conflicto armado	Convencer al otro de que no se usará la fuerza para resolver disputas	Medidas de confianza mutua

En la estrategia del "blitzkrieg" uno penetra profundamente alguna sección de las defensas del adversario para destruir rápidamente las líneas de comunicación y abastecimiento y así privar las fuerzas enemigas de la posibilidad de resistir por mucho tiempo. La implementación exitosa de estos planes requiere de personal muy bien preparada y de recursos móviles que se pueden concentrar en pocos puntos vulnerables de la defensa del adversario. Una defensa exitosa frente a un "blitzkrieg" requiere de una combinación de fuerzas defensivas de gran movilidad para cerrar brechas, profundidad estratégica para así extender las líneas de comunicación del invasor y una capacidad para cortar esas líneas. Ejemplos exitosos de estrategias de "blitzkrieg" en la historia latinoamericana incluyen la invasión estadounidense a México y la guerra del Perú con el Ecuador en el año de 1941.

La meta de una estrategia de pretensiones limitadas es capturar a una sección del territorio del adversario o para incorporarlo a la nación de uno o utilizarlo como prenda para implementar una estrategia de diplomacia coercitiva. Los recursos militares se concentran frente al punto vulnerable del adversario para capturarlo y luego defenderlo. Los recursos del equilibrio estratégico que afectan la capacidad para concentrar y defender fuerzas militares en la zona escogida resultan ser los factores relevantes para analizar disputas caracterizadas por pretensiones limitadas. La mayoría de las disputas militarizadas de la América Latina del siglo veinte han sido de este tipo.

Estrategias de diplomacia coercitiva son reaccionarias en su esencia pero dependen de una capacidad ofensiva para hacerse efectiva. La meta es persuadir al adversario a que termine sus acciones, hasta el momento exitosas o la defensa hubiera sido suficiente, aunque no haya conseguido lo que busca. También se puede intentar que deshaga las acciones que ya haya hecho. Para ser exitoso con esta estrategia uno tiene que poder infligir un alto grado de dolor, sea por la vía diplomática y sanciones económicas o por la vía militar⁷. La respuesta de Estados Unidos a la Revolución Cubana representa un caso de diplomacia coercitiva que fracasó, por lo menos a treinta años, mientras que la política del presidente Reagan frente a los Sandinistas en Nicaragua resultó exitosa.

b. Las estrategias reaccionarias

Estrategias reaccionarias pueden ser de defensa, de disuasión o de cooperación. El hecho que se está reaccionando a una acción

permite que haya mas espacio para crear la confianza entre adversarios potenciales; o sea, que el temor de que el otro se va a aprovechar de la buena voluntad de uno es menor cuando estrategias reaccionarias dominan las ofensivas. Las MCM, inclusive la transparencia en cuanto a tipo de armamento y procesos de movilización, pueden jugar un papel importante en mantener el equilibrio estratégico estable en estos casos.

En *defensa* la meta es lograr que el antagonista no logre la destrucción de las fuerzas militares de uno o la captura de territorio comenzada la acción agresiva. Los recursos relevantes para esta operación son básicamente militares y tienen que ser apropiados a la estrategia ofensiva que uno enfrenta: la guerra de desgaste, el "blitzkrieg", pretensiones limitadas o diplomacia coercitiva.

Aún cuando uno pudiera pensar que la defensa se pueda lograr vía sanciones diplomáticas o económicas, estas tácticas pertenecen a la *estrategia de disuasión* si la acción agresiva aún no ha comenzado, o a la *diplomacia coercitiva* si la invasión ya ha ocurrido. Una estrategia de disuasión trata de convencer al adversario de que no debe tomar la acción contemplada. Se basa en una doble promesa que depende de la capacidad y la voluntad de castigar. El Estado que disuade prometa incrementar los costos que enfrentará el antagonista mas allá de lo que está dispuesto a aceptar y, a la vez, de no utilizar esa misma capacidad en una ofensiva propia. Con este último vemos que hay un campo amplio para las MCM. Los requerimientos de una estrategia disuasiva son bastante difíciles a encontrar a causa de los problemas inherentes de credibilidad de las promesas que se hacen bajo condiciones de anarquía internacional⁸. Algunas analistas incluso han llegado a insistir que a menudo el uso de la fuerza militar es necesario para que las estrategias de disuasión tengan la credibilidad requerida⁹. En tal caso uno desearía tener la capacidad para implementar su estrategia disuasiva con escalones progresivas, empezando con un uso de fuerza mínima.

c. *Las estrategias ambiguas*

Estrategias de tipo distracción y cooperación pueden ser ofensivas o reaccionarias. En una *estrategia de distracción* se adoptan tácticas diseñadas para identificar a un enemigo externo y así desarrollar apoyo político tras un gobierno débil. La meta es evitar enfrentamientos armados o limitarlos a lo mínimo si es que se

dan. Se escoge a un "enemigo" débil, o si se enfrenta a uno fuerte, se trata de no provocarlo a tal grado que sienta la necesidad de responder escalando el conflicto. Dado que la escalada militar no se contempla, esta estrategia es mas atractiva para gobiernos en estados militarmente débiles que las otras estrategias ofensivas. Es difícil encontrar un papel para las MCM, ya que el éxito de la estrategia de distracción depende de que la población se sienta en la necesidad de mantenerse unida frente a una agresión externa.

En términos ideales, una *estrategia cooperativa* seria estrictamente reaccionaria. La cooperación es para evitar que los desacuerdos existentes se desarrollen hacia el conflicto abierto o es para crear alianzas y así incrementar la capacidad negociadora de uno en contra de otro. Sin embargo, la agregación del poder que implica tener una alianza bien puede tentar a los aliados a tomar acciones "preventivas" en contra de estados de quienes se sospecha, por cualquier razón, como amenazas potenciales al *status quo*. Cualquiera que sea la meta de la cooperación, se basa en la confianza mutua.

Estimaciones del equilibrio estratégico

La manera de estimar al balance estratégico en América Latina ha sido ambigua por una serie de razones. En el frente diplomático, las alianzas formales entre los estados no han sido muy comunes en el siglo veinte, aunque sí los fueron en el siglo pasado. A pesar de su ausencia formal, las expectativas que se pudiera formar tal alianzas en caso de una guerra han influido los cálculos tanto de civiles como de militares en toda la región. Además, la contabilidad de los presupuestos militares, gastos en armamentos e importaciones de armas fueron totalmente desconfiables hasta la década de 1970, cuando se hicieron discutibles, aunque todavía no confiables¹⁰. Asimismo, la disposición de hombres y equipo para la guerra debe formar parte del cálculo del balance militar, pero no hay manera de cuantificarlo científicamente. Por todas estas razones, los líderes de un Estado que enfrenta amenazas suele errar por el lado conservativo cuando estima los equilibrios estratégicos.

Es en este contexto de desconfianza respecto a las intenciones de adversarios y de incertidumbre sobre el equilibrio estratégico que las medidas de confianza mutua tendrán que funcionar.

El equilibrio estratégico y las MCM en la historia latinoamericana

Si queremos entender cómo han operado los equilibrios estratégicos históricos y si esperamos especular respecto de cómo se pueden implementar medidas de confianza mutua que puedan mantener esos balances estables, tenemos que empezar revisando las principales amenazas a la paz en las Américas. Durante el siglo veinte, los conflictos interestatales en América Latina se han desarrollado básicamente alrededor de delimitaciones de fronteras, migraciones, pugnas ideológicas, proyección del poder y competencia sobre los recursos naturales¹¹. Aparte de la Guerra del Chaco (entre Bolivia y Paraguay) y las de centroamérica de 1906 y 1907, las disputas se orientan hacia estrategias de pretensiones limitadas y la diplomacia coercitiva. El uso de la fuerza tanto por los instigadores como por los que son objeto de la agresión se guía por estas estrategias.

He escogido tres relaciones bilaterales para ilustrar la relevancia del equilibrio estratégico a través de la historia la relación Argentina-Brasil, Argentina-Chile y Ecuador-Perú. Además podemos observar como se ha modificado o no ese balance y con que resultados. Sólo presento una descripción fugaz, que no trata de ser una historia completa de la relación, sino que permite utilizarla para subrayar a los aspectos relevantes para nuestra discusión de los equilibrios estratégicos y las medidas de confianza mutua. Se escogieron a estos casos bilaterales porque demuestran el rango de posibilidades que existe para los estados que se encuentran en rivalidades duraderas. Se escogió casos que tratan conflictos sobre fronteras y proyección de poder porque la mayoría de las disputas entre países latinoamericanos se desenvuelven alrededor de estos problemas. Por lo tanto, los casos aquí examinados pueden ser considerados como representantes del resto de latinoamérica.

La relación Argentina-Brasil, así como la de Chile y Argentina, históricamente ha combinado a asuntos territoriales con competencia entre proyecciones del poder. En el caso de la relación entre los primeros dos países, básicamente resolvieron a su disputa territorial a principios del siglo, mientras que Chile y Argentina están recién hoy día resolviéndolos. La competencia sobre la proyección del poder parece haber sido resuelta recientemente con Argentina, decidiendo no competir con Brasil y dividiendo esferas de acción con Chile. En el tercer grupo de rivales, el existente entre Ecuador y Perú, examinamos tensiones

asociadas con la delimitación de fronteras; esta disputa no se ha resuelto a pesar que haya sido la más sangrienta de América Latina desde la segunda guerra mundial. Haré un breve resumen al final de esta sección en donde abarcaré a las experiencias de otras rivalidades latinoamericanas.

Brasil-Argentina. Brasil ha ocupado, históricamente, un papel único en América Latina. Es un país de raíces portuguesas en vez de españolas y, por lo tanto, es culturalmente distinto. Hasta fines del siglo pasado fue una monarquía, esto en medio de un continente en donde la monarquía era por definición una forma de gobierno sospechosa. Brasil también pudo sobresalir de la fragmentación política que destruyó los sueños de muchos de los héroes de la independencia hispanoamericana y, gracias a ello, llegó a ser el gigante de la zona. Al contrario de Argentina, quien se definió en mucho por sus contactos con Europa, Brasil trató de crearse una identidad americana, tal como lo había hecho Estados Unidos de Norteamérica. En el caso argentino, su riqueza natural y su cultura europea la llevaron a percibirse como el líder natural de las repúblicas que se formaron del viejo imperio español en América. Fue una designación, sin embargo, que ningún otro país del hemisferio quiso otorgarle.

La rivalidad argentino-brasileño empezó luego de la independencia, con una guerra de 1825 a 1928, seguida por tensiones continuas que casi culminaron en una confrontación en 1873. Uno de los primeros frutos de esta rivalidad fue la creación de Uruguay como un Estado que sirviera de valla entre ambos y cuya independencia fue garantizada por Inglaterra. Sin embargo, como suele pasar con todos los estados que buscan cumplir este papel, tanto Brasil como Argentina trataron de controlarla indirectamente. Los argentinos en particular utilizaron amenazas militares para presionar a Uruguay en cuanto a su política exterior y las delimitaciones marítimas.

A pesar de su rivalidad, ambos no dejaron que se desarrollaran otros rivales potenciales. Así, juntaron sus fuerzas para destruir de manera casi total a Paraguay en la Guerra de la Alianza Triple entre 1864 y 1870. Pero como en toda alianza basada en el balance de poder, tal cooperación no duró mas allá de la victoria, sobre todo cuando muchos Brasileños sospechaban que Argentina había utilizado la alianza para su beneficio propio¹².

Brasil y Argentina fueron celosos el uno del otro, pero no confiaban en la posibilidad, a costo razonable, de una resolución

fundamental y militar de su rivalidad. Cada Estado además tenía pendiente disputas territoriales con otros vecinos y así se vislumbraba la posibilidad de que una confrontación entre ambos se desatara en una guerra general. Los líderes de ambos países asiduamente evitaron la guerra utilizando la legalidad internacional y la diplomacia bilateral para mantener la desconfianza a niveles que permitieran la resolución pacífica de sus desacuerdos. A su vez, las carreras armamentistas a menudo sirvieron su función disuasiva porque dejaron vislumbrar una guerra desastrosa si la diplomacia fracasara. Dado que cada uno temía que cualquier guerra se escalara a una guerra de desgaste si se desatara, enfocaron sus políticas militares a la vigorización de los recursos nacionales en su totalidad.

A comienzo del siglo veinte Brasil se ocupaba de asegurar sus fronteras en el oeste y suroeste. Por la vía de negociaciones bilaterales y arbitraje internacional, Brasil pudo establecer su control sobre una extensión territorial del tamaño de Francia. A pesar de estos éxitos no siempre fue posible lograr todo lo deseado a través de estos mecanismos pacíficos. En el caso del Acre, Brasil recurrió a la diplomacia coercitiva y militarizó la disputa para conseguir la frontera que estimaba apropiada. Además, después de perder un caso de arbitraje el Ministro de Relaciones Exteriores, el Barón de Río Branco, decidió que la declinación del poderío de Brasil durante los últimos 20-30 años estaba minorando su respeto a nivel internacional. Decidió recobrar ese respeto a través de la profesionalización de las fuerzas militares, incluyendo la modernización de su material de guerra. Entre 1906 y 1914 el programa naval brasileño adquirió buques de guerra, armamento e instructores militares de los mayores vendedores en Europa. Entre los buques que se compraron estuvieron tres de los más modernos, tipo *Dreadnought*, incluyendo el más grande construido hasta el momento. A la vez que el Barón encaminaba al país por este camino militar, no dejó de apreciar lo diplomático: acercó el país a Estados Unidos en una relación especial y así buscó gozar de su influencia para ser el país predominante en Sudamérica¹³.

A pesar que Argentina gozaba de una amplia superioridad naval sobre su rival en 1906 (véase al Cuadro 2), la nueva política diplomática y militar preocupaba a sus líderes. Dadas las ventajas brasileñas en cuanto a población y profundidad estratégica, la superioridad naval se percibió como un componente fundamental en el balance estratégico bilateral. La respuesta Argentina fue rápida y se compuso de dos elementos. Por el lado diplomático,

Argentina buscó ser el interlocutor entre América Latina y las Grandes Potencias¹⁴. Esta política, si es que se lograba, podía incrementar los recursos estratégicos nacionales con la buena voluntad de las Grandes Potencias, a la vez que le permitía a Argentina evitar caer bajo la dependencia de una sola Gran Potencia (léase EE.UU.). Por otro lado, Argentina no dejó de cuidar su situación militar. Profesionalizó sus fuerzas armadas y emprendió su propia reestructuración naval, incluso comprando dos buques *Dreadnoughts* también.

Cuadro 2

Balance Naval Argentina-Brasil 1906		
	Argentina	Brasil
Acorazados	5	3
Cruceros blindados	4	0
Cruceros protegidos	3	6
Cañonero/Torpedero	5	2
Torpederos	22	4
Cañoneros	4	0
Destruyores	4	0

Fuente: D.R. O'Sullivan-Beare. Acting Counsel General, British Mission in Brazil, to Sir Earl Grey, London; November 10, 1906; Public Records Office, Foreign Office 371.13 folio 40648 p. 291 ff.

La competencia entre los dos poderes de sudamérica fue lo suficiente tensa como para que se temiera una guerra entre 1908-1910¹⁵. La crisis se calmó después de una visita a Brasil del General Roca, durante la cual declaró que países hermanos y democráticos debían evitar la guerra entre si. Además, el General Roca propuso que ambos países deberían incrementar y fortalecer a sus lazos económicos, para así cimentar sus buenas relaciones a futuro.

A pesar del mejoramiento de las relaciones, ambos continuaron sus compras militares. Su nueva fuerza naval le sirvió a Brasil en su política internacional cuando le permitió jugar un papel en la Primera Guerra Mundial y, en consecuencia, sentarse

a la mesa con las Grandes Potencias en el Concilio de la Liga de las Naciones¹⁶.

A pesar de tener buenas relaciones con Brasil, en 1923 el Congreso argentino aprobó un programa de armamento que, de cumplirse, hubiera hecho de las fuerzas armadas argentinas las más poderosas de América Latina. Para 1925 Argentina decidió estimular aún más el programa naval, hasta hacerla la sexta más poderosa del mundo. Debido al desorden económico y político que sufría Brasil para entonces, se pospuso la respuesta brasileña, primero hasta 1932 y luego 1937¹⁷.

Al final de la década de los treinta la rivalidad entre ambos países se calentó de nuevo, aunque los dos gobiernos, ahora dictaduras, habían estado colaborando en la búsqueda de presuntos "comunistas"¹⁸. Esta vez la chispa fue el programa de rearmamento argentino el que provocó la reacción de los brasileños. Tanto Argentina como Brasil trataron de implementar una estrategia de cooperación con EE.UU. en el campo de la seguridad y así incrementar sus capacidades nacionales. Pero los estadounidenses desconfiaban del nacionalismo argentino¹⁹. Además, lo que le interesaba en sudamérica era salvaguardar la costa brasileña que pudiera ser vulnerable a los Nazis en Dakar, Africa y no la cuestión de rivalidades entre países de la región. Se acercó a Brasil, fortaleciéndolo con tratados de defensa y material bélico; sin embargo, Brasil se preocupaba más por su vulnerabilidad en el suroeste frente a Argentina por lo que desvió lo que pudiera a esa zona²⁰.

El equilibrio estratégico se volvió favorable a Brasil gracias a su situación como el aliado favorecido de EE.UU. en sudamérica. Mientras EE.UU. bloqueaba y aislaba a Argentina por su decisión de no romper relaciones con la Alemania Nazi, Brasil se fortaleció²¹.

A partir de la década de los sesenta el crecimiento de sus capacidades nacionales le dio a Brasil un sentido de seguridad frente a Argentina jamás visto, incluso le permitió sentirse seguro en un ambiente en que las doctrinas geopolíticas en América del Sur impulsaban la competitividad interestatal. La economía brasileña entraba en su fase de alto y sostenido crecimiento mientras que la Argentina empezó a sufrir sus ciclos entre crecimiento y recesión. El resultado fue que la capacidad nacional de Brasil se distanció de Argentina. Dado que Brasil no temió frente a estrategias de diplomacia coercitiva o pretensiones limitadas argentinas, se sintió satisfecho de mantener el gasto militar como una pequeña parte del presupuesto fuera lo suficien-

te para disuadir a Argentina, o, en su caso, prevalecer en una guerra. Argentina, sin embargo, se preocupó por las implicaciones geopolíticas de esa diferencia en capacidad nacional. Esta situación tan desequilibrada explica porque Brasil no respondió a incrementos en el presupuesto militar y argentino, mientras que el país rioplatense sí estimuló a su gasto militar cuando Brasil incrementa el suyo²².

Argentina perdió la carrera con Brasil, tanto por la diferencia en el crecimiento económico como por la de seguridad interna²³. La economía argentina se destruyó en medio de la polarización política que llevó al país de un golpe militar a otro hasta llegar a la guerra civil a fines de la década de 1970. El gobierno militar que salió del golpe en contra del gobierno de Isabela Perón en 1976 parece que reconoció que había perdido frente a Brasil y decidió reanudar controversias con sus otros rivales, Chile y Gran Bretaña. El susto de una guerra con Chile en 1978 y la desastrosa guerra con Inglaterra en 1982 tuvieron el efecto de destruir la reputación militar de Argentina. Al principio de la guerra, algunos militares brasileños se preocuparon por la posibilidad de tener a una Argentina agresiva y exitosa a su lado, pero con la derrota Brasil volvió a descontar tal posibilidad, incluso con el rearmamento argentino después de la guerra²⁴.

La "nueva" Argentina de hoy ha transformado sus viejos rivales en nuevos colegas, casi deshizo sus fuerzas armadas y ha llegado a ser el país sudamericano que más aboga por una estrategia de seguridad cooperativa. Sin embargo, aún dentro de este panorama, Argentina tuvo recientemente un desacuerdo con EE.UU. respecto a la adquisición de los aviones Skyhawk. El Ministro de Defensa Oscar Camilion (un civil), declaró que el balance de poder local se tenía que mantener y que EE.UU. debía ayudar a mantenerlo estable. Si EE.UU. no quería hacerlo, dijo, Argentina buscaría lo necesario en cualquier mercado que lo ofreciera²⁵.

Argentina-Chile. Argentina y Chile han disputado tanto el sur de los Andes como las vías marítimas entre el Pacífico y el Atlántico desde el siglo pasado. Su rivalidad se ha visto afectada por la posibilidad que Argentina se alinee con Perú y Bolivia en contra de Chile o que Chile se asociara con Brasil en contra de Argentina. Los rivales han hechado mano a recursos diplomáticos, económicos y militares para afectar el equilibrio estratégico existente entre ambos. Después de la Guerra del Pacífico (1879-1884), Chile se convirtió en un país satisfecho con el *statu quo*,

pero su reputación como agresor en el pasado minó su credibilidad como país con intenciones pacíficas hasta en hoy día. Argentina, hasta hace poco, buscó de manera consistente resolver disputas territoriales a su favor (con la excepción de la zona de Misiones, que Brasil recibió en un arbitraje) y a proyectar su poder e influencia sobre los viejos adversarios de Chile en el norte, Perú y Bolivia. Como ya vimos en la sección anterior, para la década de 1990 Argentina abandonó sus metas de proyectar poder y se hizo básicamente un país del *statu quo* (aunque sigue reclamando, por la vía pacífica, las Islas Malvinas).

Durante la Guerra del Pacífico, Chile se preocupó de que Argentina entrara al lado de Perú y Bolivia. Sin embargo, Argentina se aprovechó del momento para establecer control sobre la zona de la Patagonia, que disputaba con Chile. Este último lo aceptó como el precio de la neutralidad argentina²⁶. Después de la guerra, sin embargo, la rivalidad entre ambos siguió su paso hacia una confrontación armada. Argentina provocó una carrera armamentista en 1898 cuando trató de igualar la capacidad naval chilena; desde 1898 hasta 1902 se dieron crisis continuas que casi culminaron en confrontaciones. La mediación británica logró poner fin a esta competencia militar con los famosos Pactos de Mayo en 1902. Bajo este tratado ambos países sudamericanos vendieron los buques de guerra que tenían bajo contrato en Europa e incluso decomisaron algunos que ya tenían en servicio. De mayor importancia, los Pactos resolvieron (hasta 1978) la competencia sobre la proyección de poder; ahora cada uno tenía su esfera de acción: Chile en el Pacífico y Argentina en el Atlántico²⁷.

Los elementos diplomáticos y militares de los Pactos de Mayo resultaron útiles como medidas de confianza posteriormente. Gracias a ellos, ambos pudieron responder al programa naval brasileño después de 1906 sin provocar fricciones en su propia relación bilateral. Tanto Argentina como Chile expandieron sus fuerzas navales y compraron sus propios buques *Dreadnought* en pro de mantener el equilibrio marítimo en el sur de América. Además cooperaron diplomáticamente en sus esfuerzos por moderar el programa brasileño.

Las relaciones entre Chile y Argentina fueron básicamente pacíficas y hasta amistosas por más de medio siglo, a pesar de tener algunos desacuerdos respecto de la delimitación fronteriza. Los dos países tomaron distintas rutas al desarrollo de su capacidad defensiva pero se cruzaron de nuevo en un punto en donde se vislumbró la guerra entre ambos. Mientras que Argenti-

na siguió pensando que la mejor defensa de sus intereses nacionales se encontraba en su capacidad militar, Chile decidió buscar la seguridad por la vía de los compromisos diplomáticos e incentivos económicos²⁸.

Fue durante la década de 1960 que la relación bilateral empezó a calentarse de nuevo. En 1965 hubo un enfrentamiento en Laguna del Desierto, seguido dos años más tarde por otro en el Canal del Beagle. Con el primer encuentro ambos empezaron a incrementar su presupuesto y personal militar²⁹, entretanto en una carrera armamentista en los años 1970. El período de tensión se menguó en 1971 cuando el gobierno argentino del General Lanusse decidió recurrir al arbitraje para resolver la disputa del Beagle³⁰. Pero este hecho no dejó respirar a Chile porque el gobierno militar peruano, de tinte izquierdista, se preocupó por el golpe militar, de tinte derechista, en Chile en 1973 y empezó a armarse de manera brutal en 1975-76; Chile respondió en 76 y Argentina en 78³¹.

Esta carrera armamentista en el Cono Sur tuvo implicancias dramáticas para Chile. Primero, hubo grandes tensiones con Perú e incluso posibilidades de otra guerra entre ambos en 1977. Fue en el momento en que Chile estaba apaciguando a Perú que la situación con Argentina se deterioró a tal grado que los argentinos hasta decidieron declarar la guerra a Chile en 1978³².

El problema con Argentina se relacionó con el arbitraje del Beagle. El General Lanusse había decidido recurrir al arbitraje aunque sus asesores le habían advertido que lo más probable fuera que Chile lo ganara. El General lo aceptó porque para él lo más importante era tener relaciones económicas cooperativas con Chile; según el General, el camino hacia la verdadera seguridad y prosperidad no pasaba por la competencia territorial o balances militares, sino del desarrollo económico. Sin embargo, el General Lanusse se olvidó de algunas realidades geopolíticas que se vislumbraron mejor ya que se supo de la intención de los árbitros.

El asunto radicaba en que las islas disputadas en el Canal del Beagle podían permitir a Chile proyectarse hacia el Atlántico y así destruir el entendimiento que databa de los Pactos de Mayo de que Chile se quedaba en el Pacífico y Argentina en el Atlántico. Este principio bi-oceánico había sido la piedra angular de la co-existencia pacífica entre ambos por más de medio siglo³³. El gobierno militar argentino trató de negociar un acuerdo con Chile que resolviera la contradicción entre soberanía chilena y su no proyección al Atlántico. El gobierno militar chileno, sin

embargo, no quiso abandonar en negociaciones lo que había ganado en el arbitraje³⁴.

Argentina adoptó una estrategia coercitiva como respuesta a la intransigencia chilena. Sin embargo, hubo divisiones dentro del gobierno militar argentino sobre si se debería conformar con la renuncia chilena a proyectarse al Atlántico o si deberían insistir en que las islas mismas fuesen reconocidas como argentinas. Pero en realidad estas divisiones internas tuvieron poca importancia porque Chile no estaba dispuesto a negociar cualquier aspecto relacionado con el laudo. Los argentinos trataron de presionar a los chilenos con amenazas militares, pero el gobierno chileno se mantuvo firme. Frente a esta situación, el gobierno argentino decidió implementar una estrategia de pretensiones limitadas con la toma de las islas disputadas y así presentarle a Chile un *fait accompli*.

La estrategia chilena de depender de la diplomacia política y económica había fracasado en cuanto no se llegó a desarrollar una relación estable con Argentina. Dado el estado paria de ambos estados por sus violaciones a los derechos humanos, ninguno podía buscar apoyo en la comunidad internacional. La situación fue mas problemática para Chile que para Argentina porque Chile había re-orientado su política de defensa para depender de la comunidad inter-americana y EE.UU., mientras que los argentinos habían seguido su política tradicional de depender de sus propios recursos. Con la situación en la frontera con Perú aún tensa y las nuevas amenazas provenientes de Argentina, el equilibrio estratégico pareció haber evolucionado de manera dramática y en contra de Chile, dejándolo en una posición sumamente vulnerable (véase al Cuadro 3B).

Cuadro 3**La carrera armamentista en Sud América****A. Gasto Militar (% PNB)**

Año	Brasil	Argentina	Chile	Perú	Ecuador
1974	1.2	1.7	4.9	3.1	2.1
1975	1.1	2.1	4.8	4.0	2.4
1976	1.2	3.2	4.1	4.6	2.4
1977	1.0	3.2	4.0	6.8	2.3
1978	0.8	3.0	4.2	5.5	2.8
1979	0.7	3.2	3.6	3.2	2.4
1980	0.7	3.6	3.6	4.9	2.2
1981	0.7	3.8	3.8	4.2	2.2
1982	0.9	6.2	4.3	4.6	2.0
1983	0.9	4.6	4.2	4.9	1.7
1984	0.8	3.7	4.2	7.1	1.6

B. Importaciones de Armamento

Año	Brasil	Argentina	Chile	Perú	Ecuador
1975	174	52	35	208	104
1976	229	82	212	425	147
1977	139	62	93	663	247
1978	285	528	86	442	128
1979	317	660	251	145	238
1980	157	254	303	315	218
1981	67	560	347	325	112
1982	31	303	293	387	293
1983	40	975	90	190	180
1984	135	435	155	203	155
1985	19	140	19	75	19

Fuente: ACDA, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1986*

b. Importaciones de armamento

Los chilenos se embarcaron en dos frentes simultáneamente para remediar el desbalance estratégico. Respondieron a las tácticas

coercitivas argentinas con un intento de estimular la cooperación entre ambos. Aunque Chile fue renuente a discutir cualquier aspecto relacionado con el Canal del Beagle, sí ofreció negociar respecto de otros temas de soberanía y de relaciones económicas. A la vez que extendió su mano, el gobierno chileno quería darles a entender a los argentinos que no negociaba bajo amenaza. Así que Chile trataba de disuadir a Argentina con su propia amenaza de estar dispuesto a responder militarmente si fuera necesario.

A pesar de la intención declarada de Chile, su intento de disuadir no fue creíble básicamente porque su política de los últimos treinta años había minado la reputación que ganó en las guerras del siglo pasado. La disuasión, por lo tanto, fracasó durante casi todo el año de 1978 y ambos países caminaron rumbo a la guerra. El gobierno argentino decidió ocupar las islas en diciembre, pero descubrió que los chilenos los estaban esperando, listos para enfrentarlos. En ese momento Chile también cambió su actitud respecto a lo que se pudiera discutir en las negociaciones bilaterales, mediados por el Papa. Con la credibilidad de la respuesta militar chilena y su cambio de posición diplomática, se alejó la guerra. El conflicto siguió hasta 1984 y hubo pequeños enfrentamientos hasta que los argentinos perdieron la guerra contra los ingleses en 1982.

Para 1995 Chile y Argentina lograron resolver todos los desacuerdos fronterizos menos uno, el de Campos de Hielo Sur. Hubo un momento tenso cuando se conoció el laudo respecto a Laguna del Desierto en 1994. Los árbitros decidieron a favor de la posición argentina y esta vez fueron los chilenos quienes objetaron. El gobierno democrático chileno aceptó la decisión inmediatamente, aún después de que el Consejo Nacional de Seguridad lo discutiera. Pero la discusión política dentro de Chile forzó al gobierno chileno a exigir que los árbitros revisaran su decisión. El gobierno argentino, por supuesto, no vio nada malo en la decisión³⁵.

La solicitud chilena de una re-evaluación del laudo es totalmente correcta en cuanto a consideraciones técnicas del arbitraje. Sin embargo, la actitud chilena puede contribuir a la desestabilización de esfuerzos cooperativos y de medidas de confianza. Es loable que Chile aceptara la reafirmación del laudo en 1995. Pero si los árbitros hubieran reconsiderado y modificado de manera importante su decisión, pudiera haberse minado la confianza que otros tendrían en todo el proceso arbitral.

Ecuador-Perú³⁶. Estos dos países han disputado la cabecera del Río Amazonas desde su Independencia. Ambos recurrieron a la diplomacia y a las armas para tratar de resolver el conflicto, pero éste sigue vigente y agudo hasta hoy en día. A través de la historia de su conflicto han habido varias guerras y numerosos enfrentamientos armados. Ecuador perdió el 40% de lo que reclamaba en la guerra de 1941 cuando Perú utilizó un blitzkrieg para tomar posesión efectiva del territorio. Ya resuelta la situación territorial, Ecuador se enfocó en utilizar la etapa de delimitación de la frontera para salvar una salida soberana al Amazonas. Trato de implementar estrategias de defensa, diplomacia coercitiva y pretensiones limitadas para conseguir esa meta, pero fracasó plenamente, hasta 1995 cuando una estrategia combinada de pretensiones limitadas y tácticas de disuasión le dió nuevas posibilidades de poner el asunto en la mesa diplomática regional. Por su parte, Perú fue exitoso en implementar estrategias de disuasión y pretensiones limitadas para marginar el reclamo ecuatoriano hasta 1995, cuando se descuidó del equilibrio estratégico en cuanto a capacidad militar operativa.

La historia moderna del conflicto se remonta a fines del siglo pasado. Después de décadas de maniobras militares y políticas estériles para resolver la disputa, se decidió recurrir al arbitraje para terminar con el asunto de una vez por todas. Pero cuando en 1910 se supo que el laudo iba a favorecer a Perú, hubo manifestaciones populares en contra del arbitraje por todo Ecuador y sus líderes se vieron presionados a renunciar al proceso. Esta acción llevo a ambos estados al borde de la guerra y a una carrera armamentista; la ecuatoriana fue estimulada en parte por Chile, quien tenía su propio conflicto con Perú sobre la cuestión de Tacna y Arica. La comunidad inter-americana se alarmó y bajó el auspicio de EE.UU. y Gran Bretaña, una mediación del conflicto lo desaceleró y sólo se dieron una serie de pequeñas escaramuzas por casi toda la década de 1910.

Las políticas estratégicas contemporáneas de ambos países se establecieron en este período. Perú confiaba ahora en su posición legal y recurriría a la demanda de un arbitraje internacional si Ecuador no quisiera aceptar la posición peruana en las discusiones bilaterales. A la vez, Perú mantenía una ventaja militar significativa por si acaso los ecuatorianos decidieran implementar un estrategia de pretensiones limitadas para así provocar un incidente y llamar la atención internacional. Ecuador suponía que si hubiera un conflicto serio en la frontera que la comunidad internacional o regional se interesaría en el asunto y

que demandaría que dejaran de disputar la zona. También esperaba que la mediación internacional presionaría para que hubiera un arreglo "justo" (que en términos ecuatorianos implicaba que se le reconociera una salida soberana a la Amazonas), en vez de una que se fijara a la letra de la evaluación jurídica. La posición peruana se basaba en la creación de una crisis de tal magnitud que pudiera involucrar a la comunidad internacional, con una victoria militar rápida, antes que se pudiera organizar una respuesta a nivel internacional.

Una situación de crisis empezó a desenvolverse a fines de la década de 1930. Se creyó en círculos diplomáticos y militares ecuatorianos que EE.UU. se había interesado en el asunto en tal grado que Perú no podía utilizar su ventaja militar. Ambas partes empezaron a establecer puestos de vigilancia militar en el territorio en disputa y hubo importantes enfrentamientos militares hasta 1939. Ya para entonces los peruanos decidieron poner fin definitivamente a la disputa³⁷

En 1941 Perú implementó una estrategia de blitzkrieg en contra de la avanzada del ejército ecuatoriano en Amazonas y además, en pro de una estrategia de pretensiones limitadas, invadió el sur de Ecuador. Esta prenda territorial sería utilizada para obligar al Ecuador a aceptar una paz que reconociera toda la zona en disputa como peruana. La campana militar peruana fue bien preparada, utilizándose tanques e incluso se dió el primer uso de paracaidistas en la historia latinoamericana. Dada la rapidez de la victoria peruana, Ecuador no pudo implementar su plan de buscar el apoyo de la comunidad inter-americana; ahora si otros países quisieran ayudar al Ecuador tal como ella quisiera (o sea, consiguiéndole una salida soberana al Amazonas), tendrían que implementar una estrategia de diplomacia coercitiva en contra de Perú. Como los deseos ecuatorianos ya resultaban demasiado caros (casi implicarían la guerra en contra de Perú), en nombre de la comunidad inter-americana se le dijo a Ecuador que se contentara con no perder mas territorio y que además debería aceptar los hechos para no minar la solidaridad hemisférica durante la Segunda Guerra Mundial³⁸.

El resultante Protocolo de Río reconoció la victoria militar peruana al delimitar la frontera sin que Ecuador tuviera acceso soberano al Amazonas.

A pesar del Protocolo en 1947 Ecuador se aprovechó de un accidente geográfico no previsto para reabrir la cuestión del Amazonas. Se había ya delimitado el 95% de la frontera cuando se descubrió que en la zona de la Cordillera del Cóndor el

divortium aquarum no quedaba por donde se pensó, gracias a que el Río Cenepa se prolongaba en medio de la zona. Ecuador quiso negociar una salida soberana al Marañón, para desde allí llegar al Amazonas y declaró en 1950 que el Protocolo era inaplicable en esta zona. Cuando Perú se negó a reabrir la cuestión territorial, Ecuador, reconociendo que el balance estratégico bilateral le era bastante desfavorable, trató de convercer a los cuatro garantes del Protocolo (Argentina, Brasil, Chile y EE.UU.) para que insistieran ante Perú. A pesar de que había algunos fundamentos para reabrir la discusión, frente a la renuencia peruana los garantes se limitaron a opinar que cualquier desacuerdo respecto a la implementación del Protocolo debería ser resuelto por la vía pacífica.

Ya para 1960 Ecuador se dió cuenta que su estrategia cooperativa no progresaba y decidió tratar de darle un importante estímulo: declaró que el Protocolo no sólo era inaplicable en la zona de la Cordillera del Cóndor, sino que era nulo en su totalidad, por haber sido fruto de una agresión. Con esto se buscó que la comunidad internacional encontrara nuevas razones para intervenir e insistiera en una resolución aceptable para ambos países. Pero se equivocaron los ecuatorianos, en vez de promover que la comunidad internacional se interesara más por resolver la disputa, la declaración de nulidad hizo más difícil que ésta participara, dado que la acción ecuatoriana pudiera tener implicancias muy profundas para todos los casos en que se firmara un acuerdo de paz al terminar una guerra.

Cuando los ecuatorianos se dieron cuenta que ni la estrategia cooperativa ni los intentos por negociar a nivel bilateral daban fruto, decidieron de nuevo tomar medidas unilaterales (como en la década de los treinta). Esta estrategia de pretensiones limitadas consistía en ocupar puestos de vigilancia militar en la zona en disputa. Los peruanos inmediatamente trataron de disuadirlos y se dieron enfrentamientos armados en 1977-78. Perú implementó no sólo una estrategia de disuasión, sino que también propuso medidas de confianza mutua, que consistían en reuniones oficiales para evitar roces en el futuro. Sin embargo, los ecuatorianos no podían avanzar en su meta de alcanzar el Amazonas si se quedaban en territorio reconocido por Perú como ecuatoriano; por lo tanto, siguieron con su política de avanzar en la zona en disputa. En 1981 Perú respondió con la diplomacia coercitiva: desató un fuerte ataque a los puestos ecuatorianos en la parte del este de la Cordillera del Cóndor, utilizando helicópteros armados, caza-bombarderos y paracaidistas. Además,

amenazo con invadir el sur de Ecuador y utilizarlo como prenda de negociación, tal como lo hizo en 1941. Los ecuatorianos reconocieron que el equilibrio estratégico en todos sus componentes les era desfavorable y pidieron la ayuda de la comunidad inter-americana para retirarse.

El presidente Alberto Fujimori profundizó la estrategia cooperativa peruana; su visión era que Ecuador pudiera gozar de los beneficios económicos del Amazonas y de una buena relación con su vecino, sin tener soberanía. A estas medidas de confianza de tipo económico se agregó también una de tipo militar: en 1991 hubo otro enfrentamiento armado serio en la zona disputada y se implementó un "Acuerdo de Caballeros" para evitar enfrentamientos futuros.

A pesar que Ecuador aceptó entrar en programas económicos cooperativos, no lo hizo a cambio de olvidarse de sus pretensiones soberanas en la Amazonas. Siguió su política de buscar apoyo diplomático internacional, inclusive sugiriendo que el Papa pudiera mediar. Además, empezó a desarrollar una estrategia militar tipo pretensión limitada que consistía en avanzar puestos de vigilancia que se pudieran defender militarmente y prepararse para disuadir una posible invasión en el sur. La idea fue provocar un incidente, tal como en 1981, pero esta vez poder defenderse y así llamar la atención de la comunidad internacional a que interviniera para evitar que se escalara el enfrentamiento hasta la guerra total.

Los ecuatorianos aprendieron bien de su derrota en 1981. Prepararon su fuerzas militares para luchar en la selva, para movilizarse en defensa de la frontera sur y para salir al mar abierto en cuanto se diera el enfrentamiento en la Cordillera del Cóndor. Todo esto implicó un cambio importante en su doctrina militar y el reequipamiento del Ejército conforme sus nuevas tareas. En secreto se desarrolló una capacidad de inteligencia con asesores chilenos e israelitas que pudiera interceptar las comunicaciones peruanas, se compraron minas plásticas anti-personal para sembrar en la selva y se consiguieron misiles tierra-aire que incrementaron el alcance ecuatoriana mas allá de lo que sabían los peruanos. También tomaron en cuenta la situación militar en Perú. Se estimó que las fuerzas armadas peruanos habían sufrido una baja en su capacidad de responder por estar desmoralizados por la corrupción de la lucha anti-narcotraficante y la politicización de las altas cúpulas militares por el presidente Fujimori.

El momento apropiado para implementar esta nueva estrategia se dió en 1995. Los peruanos habían descubierto nuevos puestos de vigilancia y habían demandado que se desocuparan. Frente a la renuencia ecuatoriana, trataron de desalojarlos con las mismas tácticas militares de 1981. El fracaso peruano fue total. Fujimori enfrentaba a la vez una campaña electoral para un nuevo período presidencial y su rival, el ex-secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, lo acusaba de no poder defender los intereses peruanos. Perú escaló el enfrentamiento en la selva pero desistió de extenderlo fuera cuando encontró que la marina ecuatoriana había abandonado a puertos y que todo el Ecuador estaba movilizado, esperándolo.

Ecuador no buscaba la victoria militar, sino el empate para así demostrarle al Perú la necesidad de negociar. Por lo tanto, cuando demostró que podía resistir el ataque peruano llamó a los garantes del Protocolo a mediar un cese de fuego. Con esto volvió a su posición de 1950, reconociendo la legitimidad del tratado aunque no su aplicabilidad en la zona de la Cordillera de Cóndor.

Ante la resistencia militar y su nueva posición diplomática, Perú tuvo que aceptar que el equilibrio estratégico había evolucionado en su contra. Los cuatro garantes se organizaron para alejar los combatientes el uno del otro y se implementaron varias nuevas medidas de confianza, incluyendo el primer encuentro entre los altos mandos militares. A la vez, ambas partes buscaban no quedarse atrás en la cuestión militar, lo que provocó acusaciones de estimular una carrera armamentista. Esto también se superó con un acuerdo entre ambos.

A principios de 1996 el futuro sigue incierto. Ecuador aún no acepta la posibilidad de no tener acceso soberano al Amazonas y Perú no indica que está dispuesto a concederle en la mesa diplomática lo que le arrebató en el campo de batalla. El equilibrio estratégico entre ambos probablemente no se mantendrá estable, dado que dependió del desarrollo en secreto de la capacidad militar ecuatoriana y su implementación en una zona geográfica que complementaba sus ventajas. El Perú, con su superioridad en todos los recursos relevantes, seguramente se está preparando para el desquite si la disputa evoluciona hacia otra confrontación militar.

Resumen de las lecciones de la historia.

En esta sección he analizado tres pares de rivales y lo he hecho con una visión histórica. Sin embargo, el argumento de que los gobiernos le prestan atención a los equilibrios estratégicos, en todas sus versiones, es relevante para toda América Latina, incluso en hoy día. Quizá lo que más sobresale de este análisis para la época contemporánea es que hasta los gobiernos no militares se han preocupado por los balances estratégicos, aún con sus componentes militares.

Es común, pero falso, atribuirle a gobiernos militares del aumento al presupuesto militar. El gobierno militar peruano, de tendencia izquierdista, tomó el poder en 1968 pero no se embarcó en una compra importante de armas en los primeros cinco años. Fue sólo después de 1973, cuando se dieran golpes de estado por militares derechistas en los países vecinos, Chile y Bolivia, seguido por Argentina en 1976, que los peruanos empezaron a comprar armas masivamente. Claro, todos estos gobiernos fueron militares, pero tenemos el caso de la rivalidad entre Ecuador y Perú, durante la cual ambos han sido democráticos por los últimos 16 años (por un año en Perú).

Nos conviene ver otra rivalidad que se compone por democracias para no dejarnos tentar por el argumento de que la experiencia ecuatoriana y peruana es única. La situación entre Colombia y Venezuela no sólo data de largo tiempo, sino que resulta ser una de las más conflictivas en América Latina durante la última década. Las tensiones en la frontera llegaron a tal punto que en marzo de 1995 uno de los más destacados historiadores venezolanos se vió obligado a llamar a sus compatriotas a calmarse, antes que la guerra estallara. Ambos países disputan 34 puntos en la frontera, con la delimitación del Golfo de Venezuela siendo la más seria; además, la migración ilegal, las actividades de la guerrilla alrededor de la frontera y el contrabando también contribuyen a incrementar la desconfianza venezolana frente a Colombia.

En 1987 el buque naval colombiano *Caldas* fue descubierto en aguas venezolanas, provocando un incidente diplomático de gran alcance. Las dos fuerzas militares se mantuvieron en estado de alerta por dos semanas³⁹. Después de la crisis, Colombia aumentó su gasto militar de una manera importante, estimulado tanto por la guerrilla nacional como por las preocupaciones del Congreso de que durante la crisis el desbalance militar favorecía a Venezuela. Así, Colombia tomó la decisión de tratar de equili-

brar el desbalance militar aunque ambos eran democracias e incluso estaban incrementando su comercio bilateral.

Podemos tomar otro ejemplo de la rivalidad contemporáneo entre las democracias Chile-Perú. A pesar que Chile no espera un ataque por parte de los peruanos en hoy día, decidió modernizar a su Fuerza Aérea comprando Mirages y, según el Comandante de la Fuerza Aérea Chilena, renovándolos para que queden a la par con la flota aérea peruana⁴⁰.

Conclusiones y recomendaciones de política

La conceptualización del "equilibrio estratégico" en toda su complejidad, abarcando los componentes militares, económicos y diplomáticos, no sólo tiene un sentido de intuición sino que demuestra su utilidad cuando nos enfocamos en la historia de los conflictos entre países latinoamericanos. Si reconocemos que no debemos limitarnos a los aspectos militares cuando nos referimos al balance estratégico podemos visualizar nuevas e importantes posibilidades para mantener el equilibrio estratégico estable y promover las medidas de confianza mutua. Desde luego, como nos demuestra la experiencia de Argentina contemporáneo, querer buscar nuevas formas de cooperar en el campo de la seguridad no implica que se deben olvidar los aspectos militares.

El análisis de las tres rivalidades presentado en este trabajo, por breve que sea, no entrega algunas sugerencias respecto a como afectó el equilibrio estratégico el conflicto internacional. A veces incrementar la capacidad militar ha sido estabilizante (por ejemplo, la respuesta chilena a la amenaza argentina en 1978), pero también ha sido desestabilizante (véase la reacción al programa naval de Brasil entre 1906 y 1910). El diseño no apropiado de estrategias defensivas y de disuasión le ha costado caro a algunos países (por ejemplo, Ecuador en 1941 y Perú en 1995). Las estrategias cooperativas han contribuido a disminuir tensiones entre rivales (caso de Chile y Argentina después de 1984) pero también resultaron casi irrelevantes, o inclusive, negativos (véase la experiencia peruana frente al Ecuador entre 1991 y 1995). La diplomacia también ha sido de poca utilidad (caso del Canal del Beagle en 1977-78), contraproducente (la declaración ecuatoriana de la nulidad del Protocolo en 1960) y bastante útil (le ayudó al Ecuador mantener la paridad en 1995). En resumen, no se puede determinar como los estados reaccionarán ante una determinada estrategia, por lo que es

fundamental considerar las posibles implicancias y efectos en cualquier intento por desarrollar MCM y de resolución política de conflictos, a nivel interamericano.

Este análisis histórico de los equilibrios estratégicos y las medidas de confianza mutua que han operado en la región tiene implicaciones fundamentales para cualquier intento orientado a desarrollar aún mas las MCM y la resolución pacífica de conflictos en la zona. Dado el contexto en que muchos puntos de fricción que aún subsisten tocan los intereses básicos de los estados, no funcionará la misma política de confianza para todos los disputantes. Así como las estrategias de coerción y negociación se tenían que contextualizar para las amenazas específicas, tendrán que hacerse los remedios.

Notas

1. Este trabajo se presentó en versión preliminar en el seminario "Medidas de confianza mutua: balance estratégico y procesos de verificación", auspiciado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, The Latin American Program of the Woodrow Wilson Center for Scholars, la Agencia de Control de Armamentos de Estados Unidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá y el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, agosto de 1995 en la Ciudad de México. El autor agradece al Institute on Global Conflict and Cooperation de la Universidad de California por su apoyo a la investigación.
2. Desde que se deshizo de su ejército Costa Rica ha recurrido tres veces al apoyo militar internacional frente a la agresión militar nicaragüense. Los Estados Unidos mandó su Fuerza Aérea a Centroamérica dos veces para comunicarle a Somoza que Estados Unidos apoyaba a Costa Rica. Venezuela sobrevoló Costa Rica con sus F-16 en los 1980s cuando hubo tensiones con la Nicaragua sandinista.
3. Víctor-Yves Ghelabi, *Confidence-building Measures within the CSCE Process* United Nations Institute for Disarmament Research, Research Paper Nº 3, New York: United Nations, 1989.
4. Se analiza el asunto de credibilidad en Thomas Shelling, *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1960.
5. Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma" *World Politics*. 30:2 enero 1978; Jack S. Levy, "The Offense/Defense Balance of Military Technology" *International Studies Quarterly*. 28:2 Primavera 1990.
6. Robert Jervis, *The Illlogic of American Nuclear Strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
7. Alexander George, David K. Hall y William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*. Boston: Little, Brown, 1971.
8. Christopher H. Achaen and Duncan Snidal, "Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies" *World Politics*, 41:2 enero 1980.

9. Elli Lieberman, "What Makes Deterrence Work? *Strategic Studies* 4:4 Summer 1995 pág. 833-92.
10. Joseph E. Loftus, *Latin American Defense Expenditures, 1938-1965*. Santa Mónica: RAND, 1968 RM-5310-PR/ISA.
11. Michael A. Morris y Víctor Millán, comp., *Controlling Latin American Conflicts*. Boulder: Westview Press, 1983, pág. 2-5.
12. Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *Historia da Política Exterior do Brasil* (Sao Paulo: Editora Atica, 1992), 107-115.
13. E. Bradford Burns, *The Unwritten Alliance* New York: Columbia University Press, 1966; D.R. O'Sullivan to Sir Earl Grey, noviembre 10, 1906, Haggard to Grey, 30 septiembre 1906; Barclay to Grey, octubre 5, 1906 en los Archivos del Public Record Office, Pew Gardens, Londres.
14. Las comunicaciones entre el ministro británico en Buenos Aires y la Foreign Office en Londres contienen varias suplicancias del gobierno argentino para que el gobierno inglés presionara al brasileño a moderar a su programa naval. Archivos del Public Record Office, Pew Gardens, Londres.
15. Véase la correspondencia entre los ministros británicos en Río de Janeiro y Buenos Aires con el Foreign Office en Londres. Archivos del Public Record Office, Pew Gardens, Londres.
16. La importancia que Brasil le daba a este reconocimiento internacional se ilustra en sus acciones en la Liga durante 1927. En ese año Alemania, el vencido en la guerra, fue admitido como miembro permanente en el Concilio. Brasil demandó que, como país beligerante y vencedor, le correspondía igual status; cuando se lo negaron, se retiró indignado de la Liga de Naciones.
17. Glen Barclay, *Struggle for a Continent* (New York: SUNY Press, 1972), 34-36, 45.
18. Stanley E. Hilton, *Hitler's Secret War in South America*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1993.
19. Aunque los diplomáticos norteamericanos justificaban a su desconfianza de los argentinos militares, la realidad es que los militares y el dictador Vargas en Brasil tenían la misma tendencia fascista.
20. David -R. Mares, "Middle Powers under Regional Hegemony: To Challenge or Acquiesce in Hegemonic Enforcement" *International Studies Quarterly*. 32 1988.
21. Barclay, *Struggle for a Continent*.
22. Philippe C. Schmitter, "Foreign Military Assistance, National Military Spending and Military Rule in Latin America" en Schmitter, comp. *Military Rule in Latin America* Beverly Hills: SAGE, 1973 pág. 169. Esta conclusión se basa en un análisis entre 1950-1970.
23. Wayne A. Selcher, "Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition" *Journal of InterAmerican and World Affairs* 27:2 Summer 1985, 25-54.
24. Thomaz Guedes da Costa, "La percepción de amenazas desde el punto de vista de los militares brasileiros en las décadas del 70 y 80" en kVA Rigoberto Cruz Johnson y Augusto Varas Fernández, ed., *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina*. Santiago:

- FLACSO, 1993, págs. 193-210; Selcher, "Brazilian-Argentine Relations", pág. 30.
25. Declaración hecha en el Foro Americano-Argentino, Washington, octubre 31-noviembre 2, 1993. Con sus compras más recientes, la Argentina ha incrementado sus capacidades de radar; hasta amenazó con comprar el radar de Israel si los EE.UU. seguía dejando que los ingleses vetaran la participación de los norteamericanos en el reequipamiento de la Fuerza Aérea Argentina. Aunque los Skyhawks son viejos, le sirvieron para atacar a las fuerzas navales británicas durante la Guerra de las Malvinas. Adrián J. English, *Battle for the Falklands(2) Naval Forces*. Londres: Osprey, 1982, págs. 27-29.
 26. Robert N. Burr: *Chile and the Balance of Power in South America, 1830-1905*. Berkeley: University of California Press, 1965, pág. 146.
 27. El estudio clásico es Burr, *By Reason or Force*.
 28. Emilio Meneses, "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa en Chile, 1943-1973", *Estudios Públicos* (Chile).
 29. Según información del proyecto "Correlates of War", citado en Emilio Meneses, "La Percepción de Amenazas en Chile", MS inédito, s.f., pág. 8; véase también a su capítulo "Percepciones de Amenazas Militares y Agenda para la Política de Defensa" en Cruz Johnson y Varas Fernández, ed., *Percepciones de Amenaza*, págs. 365-441.
 30. Thomas Princen, *Beagle Channel Negotiations*. Washington, D.C.: Georgetown University for Pew Case Studies in International Affairs, 1988. #401-88-O.
 31. Daniel M. Masterson, *Militarism and Politics in Latin America*. New York: Greenwood Press, 1991; ACDA, *World Military Expenditures*.
 32. Princen, *Beagle Channel Negotiations*.
 33. La política marítima latinoamericana reconoce las 200 millas desde la costa como zona económica exclusiva. Si Chile se quedaba con las islas sin comprometer su proyección al este pudiera proyectarse legítimamente hacia el Atlántico. Esto además de afectar el principio bi-oceánico pudiera afectar las reclamaciones argentinas en la Antártida, dado que los reclamos sudamericanos en el continente congelado se basan en proyecciones continentales si obstrucción.
 34. James L. Garrett, "The Beagle Channel Dispute: Confrontation and Negotiation in the Southern Cone", *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, 27, 1985, págs. 81-109.
 35. Chipnews, (Santiago), noviembre, 1994.
 36. Para un análisis detallado de esta rivalidad, véase David R. Mares, "Deterrence Bargaining in Ecuador and Peru's Enduring Rivalry: Designing Strategies Around Military Weakness", trabajo presentado en la conferencia *Deterrence after the Cold War*, Naval Postgraduate School, Monterrey, California, USA, septiembre de 1995.
 37. Víctor Villanueva, *Cien años del ejército peruano: frustraciones y cambios*. Lima: Editorial Juan Mejía Baca, 1971, págs. 100-107; Bryce Wood, *The United States and Latin American Wars, 1932-42*. New York: Columbia University Press, 1966, págs. 255-331.

38. Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar, *Derecho Territorial Ecuatoriano*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994, 4a. ed., págs. 212-26; 234-235.
39. Leandro Area y Elke Nieschutz de Stockhausen, *El Golfo de Venezuela: Documentación y Cronología. Vol. II (1981-1989)* Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1991, págs. 64-87.
40. Chipnews, marzo 20 de 1995; hay un análisis de los Mirage chilenos en *América Vuela* N° 25, 1995, págs. 22-27; se analiza las percepciones de amenaza peruanas en Ronald Bruce St. John, *Foreign Policy of Peru* Boulder: Lynne Rienner, 1992, págs. 203-205; Masterson, *Militarism and Politics in Latin America*, pág. 265; y Juan Velit, "El contexto político-estratégico del Perú" en Cruz Johnson y Varas Fernández, comp., *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina*, págs. 211-48; la Unión Soviética tenía 115 asesores militares en el Ejército y la Fuerza Aérea del Perú y además capacitó a 200 oficiales y suboficiales. CLADDE-RIAL, 1988, basándose en citas del Pentágono, pág. 348.

El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional

Ricardo Mario Rodríguez

El sistema interamericano se asemeja en este momento a un universo en expansión. Un examen de sus instituciones fundamentales revela que se encuentran en un proceso no sólo de adaptación a nuevas circunstancias, sino también de ampliación de su radio de acción.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), órgano político por excelencia del sistema interamericano, vive un momento de revitalización. La OEA, desde su fundación en 1948, ofreció a las Américas un espacio de diálogo irremplazable. Progresivamente los esfuerzos desarrollados por los países y la Secretaría General de la Organización produjeron un conjunto de instrumentos jurídicos y mecanismos formales de diálogo y concertación que han facilitado acciones conjuntas en campos tan diversos como la acción política, la educación, la cultura, la salud, la agricultura, las comunicaciones y la protección a la mujer y al niño. Los esfuerzos de adaptación de la OEA a una nueva realidad hemisférica se notan en su interés por ampliar su papel como escenario o espacio para el diálogo interamericano para constituirse en actor principal que contribuya con posiciones propias a la obra que se desarrolla. Por tanto, de una OEA que con frecuencia se calificó en el pasado de reactiva o pasiva, estamos pasando a una OEA activa, protagonista, con deseos de insertarse en los procesos de solución de los problemas.

El cambio en la OEA esta personificado en su nuevo Secretario General, el ex-Presidente de Colombia César Gaviria, quien tras asumir sus funciones anunció que deseaba presidir una Secretaría General innovadora y activa¹. Gaviria definió cuatro áreas prioritarias de acción: promoción de la democracia, fortalecimiento del sistema de derechos humanos, desarrollo sostenible y comercio. Pero quizás la característica que comienza a especificar la gestión de Gaviria es su determinación de que la Organización participe directamente en la solución de los problemas que aquejan al Hemisferio. Como examinaremos oportunamente, este compromiso del Secretario General con la acción directa tendrá implicaciones significativas para el desarrollo del tema de la seguridad regional.

El proceso de adaptación a nuevas circunstancias lo encontramos también en la lucha contra el uso indebido de las drogas, al comprobar que la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) no se limita a darle mayor alcance y actualización a sus programas². Por el contrario, además de fortalecer las iniciativas ya existentes, la CICAD extiende sus escenarios de lucha, procurando, por ejemplo, extender la acción contra el narcotráfico al terreno de la prevención y eliminación del tráfico de armas y adentrándose en la complicada problemática planteada por la distribución de los bienes confiscados a los narcotraficantes.

También las instituciones del sistema interamericano dedicadas al tema económico se encuentran en un proceso de redefinición y ampliación de sus objetivos iniciales. En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), podemos comprobar cómo durante la mayor parte de su historia focalizó su acción casi exclusivamente en el financiamiento del desarrollo económico y la infraestructura física de los países. Lo nuevo, a partir sobre todo de la década de los años noventa, es que el BID está extendiendo su alcance apoyando proyectos de carácter social y programas de modernización de las instituciones fundamentales de los Estados, como los parlamentos y los sistemas de administración de justicia³.

Quizás de particular sensibilidad son los ajustes requeridos del sistema interamericano de derechos humanos por la violación de esos derechos fundamentales no ya en regímenes dictatoriales, sino en sistemas democráticos. Por su dinámica represiva intrínseca los regímenes de fuerza ocasionaron muchas acciones violatorias de los derechos humanos en sus países. La lucha en defensa de las víctimas se convirtió en lucha contra las

dictaduras mismas. Ahora el sistema de protección de los derechos humanos debe enfrentar una situación relativamente nueva, reclamar a gobiernos democráticos transgresiones que ocurren en sus jurisdicciones. Se trata de reclamar a gobiernos democráticos que, a diferencia de los dictatoriales, proclaman al menos en principio, la necesidad de conceder una altísima prioridad a la defensa de los derechos humanos. En consecuencia, se trata de establecer una relación de naturaleza distinta, cuyas características están en proceso de definición. Esta situación nueva, cargada de una problemática compleja, está tratando de ser enfrentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁴.

Confirma además el criterio de que el sistema interamericano es un universo en expansión la aparición en su escenario de un conjunto de nuevos actores, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales desde su aparición están ejerciendo considerable influencia sobre las instituciones del sistema y en la opinión pública de los países. Las ONG, en el mejor de los casos y arriesgando una calificación genérica, están aportando al debate sobre los temas hemisféricos un elemento de presión para que los organismos interamericanos actúen con mayor transparencia y para que agilicen su funcionamiento. Pero quizás su mayor contribución consiste en su capacidad de movilizar e involucrar a la opinión pública en el tratamiento de problemas que, por su complejidad, sólo los especialistas conocían y trataban en el pasado.

Los importantes cambios que experimentan estos órganos del sistema interamericano confirman, pues, que el sistema en su conjunto atraviesa por un proceso de actualización, extensión y adecuación a un nuevo contexto hemisférico.

La nueva realidad

Desde el final de los años ochenta, pero sobre todo durante la década del noventa, se observan fuertes tendencias en las Américas hacia la integración económica. Esta obvia realidad encuentra su confirmación en acuerdos como el MERCOSUR, el NAFTA o Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y Estados Unidos y también en otros esfuerzos tales como los del Grupo de los Tres, la CARICOM y los destinados a revitalizar el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano. Los considerables movimientos de capitales, la remoción de barreras

arancelarias, la constitución y rápido desarrollo de empresas mixtas y los dramáticos aumentos del comercio bilateral evidencian la importancia de esta tendencia hacia la integración económica y explican la atención prioritaria que está recibiendo de los gobiernos.

Los mandatarios del continente quisieron dejar registrada en la Cumbre de las Américas su compromiso con la integración económica, pautando "el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas en las que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión, asimismo [resolviendo] concluir las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas a más tardar en el año 2005, [y conviniendo] en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo⁵.

Esta tendencia hacia la integración impacta otros campos y a su vez exige adaptaciones en áreas distintas a las estrictamente económicas. En el plano de las relaciones entre los Estados, junto al hecho de la integración económica, se registra una tendencia paralela al diálogo y la consulta política al más alto nivel. No sólo ocurren en la hora actual reuniones extraordinarias como la Cumbre de las Américas que congregó en Miami a 34 Jefes de Estado o de Gobierno del Continente, o la ceremonia de constitución de la Asociación de Estados del Caribe, que congregó a 23 mandatarios, sino que merecen destacarse sobre todo reuniones periódicas, como las presidenciales del Grupo de Río, las Cumbres de Presidentes Centroamericanos, las Conferencias Anuales de Jefes de Gobierno de la CARICOM, las Cumbres Iberoamericanas y los frecuentes encuentros regionales y bilaterales al más alto nivel. A estos encuentros al supremo nivel político se añaden las frecuentes reuniones de consulta de ministros de relaciones exteriores, ahora institucionalizadas en un cargado calendario anual y el desarrollo de la diplomacia parlamentaria.

Todo esta tendencia hacia la consulta y el diálogo político entre los Estados no sólo refleja, sino que al mismo tiempo refuerza el intenso movimiento hemisférico hacia la integración.

La integración naturalmente ha impactado las relaciones de los países en la esfera de la seguridad. Obviamente el libre comercio, la remoción de dificultades al tránsito fronterizo, la constitución de empresas binacionales y la transferencia de capitales requieren, y a su vez fortalecen, el desarrollo de la confianza entre los países. La exigencia de profundizar la paz y la confianza mutua en el hemisferio ha pasado de requerimiento

político diplomático a imperativo de la marcha acelerada hacia la integración. La profundización de la paz y el aumento de la seguridad no son ahora tan sólo objetivos a lograrse por su propio valor intrínseco, sino también exigencia fundamental de la integración.

Otro componente importante del panorama interamericano es la homogeneidad que actualmente caracteriza a los sistemas políticos del Hemisferio. Por primera vez en la historia de la Organización de los Estados Americanos todos los gobiernos miembros se caracterizan por tener un sistema político democrático-representativo⁶. Si bien es obvio que las democracias del Hemisferio tienen diferentes grados de consolidación y madurez, todas comparten una plataforma conceptual básica que les facilita la concertación política.

El impacto de esta homogeneidad democrática del hemisferio es particularmente importante en el campo de la seguridad. Hasta hace pocos años las discusiones en la OEA en torno a la seguridad estaban cargadas de los recelos que producía la lucha sorda planteada entre democracias y dictaduras. Lejos de un diálogo fluido entre gobiernos amigos, las discusiones sobre el tema de la seguridad se caracterizaban por tensas confrontaciones sobre temas como los derechos humanos, la no intervención y la ilegitimidad de las dictaduras. La desaparición de enfrentamientos en este campo y el hecho de que se parte de una visión política común han creado un clima regional propicio al diálogo sobre seguridad hemisférica que antes no existía⁷.

Evolución del tema de la seguridad hemisférica en la OEA

Un análisis de la evolución del tema de la seguridad hemisférica en la OEA nos revela que hasta 1991 las resoluciones de las sesiones de la Asamblea General se limitaban a ofrecer declaraciones sobre la pacificación de Centroamérica y a repetir generalidades. También se hacían referencias de carácter exhortatorio sobre el tráfico clandestino de armas. En otras palabras, se reconocía la existencia del problema, pero no llegaban a adoptarse medidas concretas para enfrentarlo.

Es a partir de 1991 cuando comienza el tema de la seguridad a descongelarse. La Asamblea General de Santiago adopta una resolución fundamental al crear un grupo de trabajo para que estudie y formule recomendaciones referentes a la cooperación para la seguridad hemisférica en sus distintos

aspectos⁸. La importancia de esta resolución se encuentra en que crea un espacio concreto de discusión que permite a los países iniciar un diálogo sobre el tema de la seguridad. Asimismo, la adopción de la "Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre", adoptada en 1991, de hecho formaliza una instancia práctica de cooperación entre ejércitos, por ser ellos las instituciones con mayor capacidad de brindar apoyo en materia en situaciones de emergencia.⁹ Sin embargo, no todas las resoluciones en materia de seguridad aprobadas en Santiago tuvieron tal carácter práctico. La resolución titulada "Cooperación para la seguridad en el hemisferio. Limitación de la proliferación de los instrumentos de guerra y armas de destrucción masiva", por ejemplo, se limitó a reiterar los principios generales de la OEA y las ya conocidas posiciones de los países sobre el tema de la no proliferación¹⁰.

La Asamblea de 1992 transformó el Grupo de Trabajo de Seguridad en Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, reconociendo su importancia e indicando de esta manera que este tema requería de un tratamiento que se extendiera en el tiempo¹¹. Las deliberaciones, tanto del inicial Grupo de Trabajo como en la posterior Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, se centraron desde 1991 a 1994 en la búsqueda de la definición del vínculo jurídico-institucional entre la Organización de los Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa (JID). Las posiciones de los gobiernos en la discusión de este tema se situaron en un espectro donde en un extremo se expresaba un deseo no formalizado, pero claramente implícito, de convertir a la JID en un ente muy semejante a un Estado Mayor Conjunto Interamericano a cargo de los ejércitos de los países, y en el extremo opuesto la posición, tampoco declarada abiertamente, de exterminar a la JID. Estos extremos antagónicos naturalmente fueron imposibles de conciliar y eventualmente la atención de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica se desplazó hacia las medidas de fomento de la confianza mutua.

Dado el clima hemisférico favorable a la integración, el diálogo y la paz, los gobiernos acogieron con entusiasmo la consideración de medidas de fomento de la confianza. La OEA propició la celebración de la primera reunión interamericana sobre el tema, celebrada en Buenos Aires en 1994¹². Esta reunión, la primera de su naturaleza, necesariamente se caracterizó por ser de exploración, de tanteos. Al mismo tiempo, esta reunión permitió llevar a cabo intercambios de información que resultaron

útiles y demostró las posibilidades para la profundización de la paz que el tema de las medidas de confianza ofrece.

La experiencia de Buenos Aires abrió el camino para que la Asamblea General de la OEA de 1994, celebrada en Belém do Pará, Brasil, pautara la celebración de una Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, con la expectativa de definir y de recomendar un conjunto de medidas de posible aplicación hemisférica. Chile ofreció su ciudad capital como sede de la reunión¹³.

Por otra parte, la Asamblea General del año 1995, gracias a un consenso que pocos años atrás no hubiese podido preverse, resolvió brindarle un marco aún más formal y permanente a las discusiones sobre seguridad hemisférica, transformando la Comisión Especial en Comisión (permanente) de Seguridad Hemisférica¹⁴.

Asimismo, en abril de 1995, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, presentó su programa de gobierno al Consejo Permanente de la Organización, en un documento titulado "Una Nueva Visión de la OEA"¹⁵. En lo que se refiere al tema de seguridad, Gaviria propuso obviar, al menos por el momento, la definición del vínculo jurídico institucional entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa (JID), discusión que, como hemos expresado, consumió grandes esfuerzos a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica sin producir los resultados esperados.

El Secretario General propuso como alternativa una especie de relación contractual con la JID, mediante la cual la OEA le asigne tareas específicas. Estas consistirían principalmente en la elaboración de estudios aprovechables por la Comisión de Seguridad Hemisférica y en la organización de programas importantes a nivel subregional, como el del desminado de Centroamérica. De esta manera, la Organización estaría consiguiendo resultados prácticos de una institución cuyo financiamiento le corresponde por estatuto. Como primera misión, el Consejo Permanente de la Organización requirió de la JID la preparación de un inventario de medidas de confianza mutua de carácter militar aplicadas en el Hemisferio¹⁶.

La agenda latinoamericana en materia de seguridad

Una exploración de la agenda interamericana en el área de la seguridad revela temas de impacto regional donde puede

anticiparse progreso. Examinemos estos temas fundamentales de la agenda de la seguridad hemisférica:

1. Desarrollo de las medidas de fomento de la confianza mutua

Las medidas de fomento de la confianza mutua aplicadas hasta este momento en nuestro continente pueden calificarse de medidas de primera generación. Son acciones elementales, de buena voluntad, que sin duda constituyen un primer paso positivo en el proceso de generar y aumentar la confianza entre los países. Sin embargo, su carácter voluntario, poco formal, y la ausencia de mecanismos de supervisión que garanticen su cumplimiento las hacen insuficientes. Es evidente que se requieren todavía muchos avances en este campo.

Por eso anticipamos que serán necesarios los siguientes progresos en materia de medidas de fomento de la confianza mutua:

- a. Formalización, a nivel bilateral, y cuando sea pertinente subregional, de acuerdos sobre notificación previa, observación y verificación de maniobras militares y desplazamientos no rutinarios de contingentes militares en las regiones fronterizas.
- b. Institucionalización de discusiones sobre limitación de gastos en armas convencionales de alta tecnología o de carácter claramente ofensivo. Los acuerdos logrados en esta esfera demostrarían que se ha superado la etapa de las hipótesis de conflicto de los países americanos respecto a sus vecinos y que la paz y la confianza descansan sobre bases sólidas.
- c. Amplias campañas de opinión pública dirigidas a dar a conocer las medidas de fomento de la confianza a la población, demostrando así la unidad de pensamiento y voluntad del sector civil y militar sobre la conveniencia de su adopción. Las medidas de fomento de la confianza tienen todavía poca divulgación en la opinión pública. Este es un tema al que tienen acceso grupos reducidos de diplomáticos, militares, políticos y académicos. Para el gran público, este es un campo todavía desconocido, de carácter arcano, casi clandestino, dado el hecho de que sólo una minoría conoce su significado. No se ha explicado a la población de los países la importancia y el

alcance de las medidas de fomento de la confianza mutua. La adecuada difusión y discusión pública de estas medidas será, en si misma, una medida de confianza, en el sentido de que demostrará el consenso alcanzado por los estamentos políticos y militares de los países sobre ellas y por el hecho de que el difundirlas y explicarlas comprometerá aún más a esos sectores con su aplicación y desarrollo.

2. Disminución de gastos por adquisición de armas convencionales sofisticadas

Nadie puede dudar de la necesidad de los ejércitos de renovar sus equipos. La defensa de la soberanía de los Estados requiere de una presencia adecuada de efectivos militares en todo el territorio nacional, dotados del armamento que les permita ejercer con efectividad sus funciones de vigilancia. Lo discutible es si la mayor parte de los países del hemisferio necesitan incorporar a sus arsenales armamento sofisticado en una coyuntura histórica caracterizada por la paz. La compra de armamento convencional sofisticado generalmente crea desconfianza en los vecinos. Pero otro aspecto importante de estas compras de equipos militares es su elevado costo. Los precios del armamento de última generación han experimentado un alza considerable durante la última década, atribuible sobre todo a los avances tecnológicos que incorporan estos equipos. Baste citar como ejemplo el costo de dos sistemas de armamentos estadounidenses que por su eficiencia adquirieron gran publicidad a raíz de la Guerra del Golfo, el avión F-15 y el tanque M1A1 Abraham. El costo de un avión F-15 se estimaba en 1995 en US\$ 50 millones. El de un helicóptero artillado tipo Cobra en US\$ 12 millones¹⁷.

Además de no contribuir al clima de confianza mutua, los gastos en sistemas de armamentos convencionales sofisticados comprometen recursos que los países del hemisferio necesitan para enfrentar prioridades como la lucha contra la pobreza crítica, el desarrollo económico y social y la modernización del Estado.

Aunque sobre este punto no existe unanimidad de criterio, varios países favorecen el inicio de discusiones sobre limitación de gastos en equipos militares de última generación. Este proceso de consultas no haría sino cumplir con uno de los propósitos fundamentales de la OEA: "Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el

mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros”¹⁸.

3. Condena y oportuna adopción de medidas contra el uso indiscriminado de minas antipersonales y la continuación de la discusión sobre la proscripción de estas armas

Las minas antipersonales colocadas en Centroamérica por las partes en conflicto durante la década de los ochenta causaron un gran número de muertos, heridos y mutilados, así como considerables daños a la economía. Sus efectos nocivos todavía continúan afectando a la población civil de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Esta es una de las secuelas de los enfrentamientos armados en la subregión centroamericana que todavía ocasiona pérdidas de vidas humanas y cuyo considerable impacto negativo en el desarrollo económico de los países afectados aún continúa. Todavía existen amplios espacios geográficos de Centroamérica cerrados al cultivo agrícola y a otros tipos de actividad económica por impedirlo la presencia de minas antipersonales en los suelos de esas zonas. No transcurre un mes sin que se reporten nuevas víctimas de este tipo de armas, las cuales continúan matando o mutilando civiles y afectando las economías de los países de Centroamérica años después de alcanzada la paz.

La OEA y la Junta Interamericana de Defensa han brindado un valioso aporte a Centroamérica coordinando esfuerzos de desminado en Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, es preciso reconocer que la vasta cantidad de minas instaladas y activas, es decir con capacidad de detonar, hace insuficientes los esfuerzos por eliminarlas puestos en práctica hasta ahora. Los expertos señalan que todavía permanecen instaladas un millón de minas en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, requiriéndose nuevos y mayores esfuerzos de desminado de parte de la OEA y la JID¹⁹. Es indispensable la incorporación de más países a las acciones de desminado y mayor contribución de los gobiernos a esta noble tarea.

El efecto más positivo del desminado en las sociedades centroamericanas lo constituye la eliminación de una de las consecuencias más nocivas de los conflictos de los años ochenta en la población civil. Pero un resultado adicional del desminado ha sido ofrecer un caso concreto de seguridad cooperativa entre

los ejércitos participantes. El desminado constituye un antecedente político importante en la medida en que demuestra la capacidad de las fuerzas armadas de varios países del Hemisferio de establecer un sistema que brinde resultados prácticos. Se trata además de una iniciativa positiva, es decir, no dirigida a la defensa de una institución o un territorio, ni a la destrucción de un enemigo, sino a remover obstáculos que afectan la vida e integridad física de civiles e impactan negativamente en las economías de los países.

El tema del desminado ofrece a la OEA, además, la posibilidad de convertirse en la organización regional modelo en la lucha contra la fabricación, tráfico, y uso de las minas antipersonales. Como lo han demostrado las discusiones preparatorias sobre el anteproyecto de declaración final de la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en la Comisión de Seguridad de la OEA, los países centroamericanos, el Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela han mostrado interés en la profundización de las discusiones sobre la proscripción de la fabricación, tráfico y uso de minas antipersonales.

4. Cooperación entre países de las Américas en casos de grandes desastres naturales

Cada año grandes maremotos, terremotos, incendios forestales, erupciones volcánicas, inundaciones y huracanes afectan a países del continente. La magnitud de la destrucción en términos de víctimas, interrupciones y daños a las redes de transporte y comunicaciones y a la propiedad que causan estos desastres naturales casi siempre sobrepasa la capacidad de auxilio suficiente e inmediato a las víctimas de los países afectados. Por ello se ha hecho ya rutinaria la asistencia de otros gobiernos y de organizaciones internacionales de ayuda humanitaria a los países que experimentan estos fenómenos de la naturaleza. En el marco de la OEA se han adoptado instrumentos en este campo que merecen destacarse, como la ya citada "Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre".

En la mayor parte de los países, las instituciones nacionales que coordinan la defensa civil y la asistencia a otras naciones en casos de desastres naturales no están bajo la dirección de las fuerzas armadas. Por el contrario, generalmente dirigen esas agencias especializadas civiles, a quienes corresponde la coordinación de las tareas específicas de

asistencia y quienes detentan la representación en esas actividades de sus gobiernos. Pero en la práctica son las fuerzas armadas de los estados quienes tienen las capacidades de poner en funcionamiento de manera inmediata, como siempre lo requieren los casos de emergencias imprevisibles, el transporte, las comunicaciones y el aprovisionamiento de grandes contingentes humanos. En tal sentido, en los casos de desastres naturales donde la ayuda internacional ha sido rápida y eficiente, los esfuerzos asistenciales siempre han contado con el respaldo, al menos logístico, del aparato militar de los países cooperantes.

La participación militar en tareas de cooperación en casos de desastres naturales se ha convertido, de hecho, en otro ejercicio de seguridad cooperativa, en la medida en que ha viabilizado la coordinación de acciones de efectivos militares de distintos países en una misión común de carácter internacional. Los efectos han sido positivos, no sólo por constituir estos ejercicios de asistencia interamericana un valioso aporte material y humano al alivio de los efectos de grandes cataclismos naturales, sino por el acercamiento humano que ha facilitado entre víctimas y cooperantes y cooperantes entre sí.

Queda ahora como reto específico el diseño de mecanismos de acción más completos y perfeccionados. Es necesario anticipar respuestas todavía más rápidas y más eficientes y que contemplen el suministro de mayor ayuda a los países afectados por estos desastres naturales. Sin tener estas acciones carácter específicamente militar, la participación casi indispensable en ellas de los ejércitos contribuye a aumentar el clima de confianza mutua y solidaridad entre los países. El foro natural donde pueden ampliarse y mejorarse los mecanismos de cooperación interamericana en casos de desastres naturales es la Organización de los Estados Americanos, pudiendo la Junta Interamericana de Defensa brindar un apreciable asesoramiento a las deliberaciones de los países sobre este tema de permanente actualidad.

Hacia un nuevo sistema de seguridad regional

El fin de la Guerra Fría inevitablemente convirtió en irrelevantes los sistemas de seguridad que tenían como objetivo fundamental la defensa de la amenaza planteada por la Unión Soviética y sus aliados. En el Hemisferio Occidental el sistema de seguridad regional descansó durante cerca de cinco décadas sobre el

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947²⁰. Este acuerdo, promovido fundamentalmente por Estados Unidos, tuvo como propósito principal contener la expansión del comunismo soviético en el continente americano. Mucho se ha repetido que este esquema sirvió fundamentalmente a los intereses estratégicos de Estados Unidos, protagonista entonces de una intensa lucha política, y a ratos militar, con el bloque soviético. Poco o nada puede mencionarse sobre aportes originales de América Latina al tratado o sobre reconocimientos en su texto o su aplicación a los intereses políticos del resto de los países suscriptores. La incapacidad de este sistema de seguridad regional para prevenir acciones militares unilaterales contra países latinoamericanos explica la impopularidad del TIAR en vastos sectores de la opinión pública del Continente. Desde su adopción, las críticas al sistema de seguridad regional basado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no provinieron tan sólo de sectores de intelectuales o de políticos de oposición, sino también de varias generaciones de militares latinoamericanos.

Por otra parte, cuando el TIAR fue adoptado en 1947 los países del Caribe angloparlante eran todavía colonias británicas. En la mayoría de los casos estas naciones, caracterizadas por tener una problemática de seguridad muy específica derivada de su condición de pequeños estados, no alcanzaron su independencia hasta los años sesenta o setenta. El tratamiento especial que sin duda requieren no pudo ser contemplado por los redactores del TIAR. Por eso este tratado ciertamente no satisface sus necesidades de seguridad ni refleja sus intereses estratégicos.

Por todas estas razones, pero sobre todo por haber decretado el fin de la Guerra Fría la irrelevancia del TIAR, se impone la elaboración de un nuevo sistema de seguridad regional. Lo exige, además, la aparición de nuevos problemas de seguridad en el hemisferio, como el del narcotráfico, asociado a la violencia política y al terrorismo y el de la amenaza que representa para la seguridad ciudadana en las grandes urbes la explosión de la delincuencia común.

Falta mucho por definir en el nuevo esquema. Sin embargo, es posible anticipar algunas de sus características indispensables y principales, sobre cuya base podrán apoyarse aspectos más particulares y concretos del nuevo esquema.

Elementos básicos de un nuevo sistema de seguridad hemisférica

1. El nuevo sistema de seguridad hemisférica debe caracterizarse por su profundo respeto a la igualdad jurídica de los estados. En otras palabras, no debe caracterizarse por la hegemonía implícita de los países de mayor desarrollo económico o mayor poder militar, sino por la participación igualitaria de sus miembros. La preeminencia que la Carta de la OEA otorga al orden constitucional democrático interno de los países ha sido ratificada durante los últimos años en acuerdos tan importantes como el "Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano"²¹. Un nuevo esquema de seguridad regional debería descansar sobre la misma base de participación igualitaria y democrática de los estados miembros, y ésta debería manifestarse tanto en la estructura del sistema como en sus mecanismos de toma de decisiones. Al igual que en una democracia al ciudadano más rico o más poderoso no se le deben reconocer privilegios o derechos especiales, de modo semejante un futuro esquema regional de seguridad hemisférica debe caracterizarse por un reconocimiento, tanto en lo declarativo como en lo práctico y operativo, de la igualdad fundamental de los estados miembros. Un sistema de seguridad regional rigurosamente basado en el principio de la igualdad jurídica de los estados y caracterizado por mecanismos de toma de decisión estrictamente democráticos estaría creando una ancha base de legitimidad y aceptación continental.
2. Es necesario que el nuevo sistema tenga en cuenta y responda a los intereses específicos de cada uno de los estados participantes en materia de seguridad. Es imprescindible que las preocupaciones particulares y las necesidades estratégicas de cada uno de los países del Hemisferio estén contempladas en los términos del nuevo esquema. Si un nuevo acuerdo sobre seguridad regional no tiene efectos prácticos positivos sobre cada una de las partes suscriptoras, su adhesión tendrá un carácter meramente formal. Obviamente, no será fácil concertar intereses a veces tan dispares como los de los países de mucho menor desarrollo económico, ni será fácil tampoco

conciliar las aspiraciones de seguridad de los grandes países latinoamericanos con los de los pequeños estados del Caribe. La solución de estas dificultades representa un reto a la imaginación y capacidad creativa de los estadistas del hemisferio.

3. La sociedad democrática contemporánea, de carácter crecientemente participativo, requiere de amplios procesos de consulta y consenso. Altas decisiones de Estado adoptadas por la cúpula gobernante al margen de la opinión pública y las organizaciones intermedias no se aceptan ya más de manera automática y pasiva por los gobernados. Esto es particularmente cierto cuando se considera la adopción de compromisos de gran importancia nacional. Sin duda, la adopción de un nuevo tratado de seguridad hemisférica cae dentro del ámbito de las decisiones de gran trascendencia para los países.

En este sentido los gobiernos deben de procurar la generación de amplios consensos internos que aprueben la participación de sus países en el nuevo sistema de seguridad regional. La identificación de los intereses estratégicos que cada país desea ver considerados en el nuevo sistema de seguridad hemisférica, los límites del sistema, sus modalidades operativas y otros aspectos importantes deben ser suficientemente conocidos y debatidos en las respectivas comunidades nacionales, con el fin de que el nuevo esquema regional tenga la legitimidad que otorga el respaldo de la opinión pública.

Por ello es preciso iniciar procesos de consulta y diálogo interno sobre estos tópicos. Particularmente, es necesario reconducir y ampliar el diálogo cívico-militar, con el fin de determinar las prioridades nacionales en materia de intereses estratégicos y de precisar los elementos que cada país aspira queden contemplados en el nuevo esquema. Con este diálogo se estaría procurando generar una amplia base de consenso y apoyo nacional al nuevo sistema de seguridad regional.

En su discurso de toma de posesión de la Secretaría General de la OEA el Dr. César Gaviria señaló: "ha llegado la hora de generar la confianza y la cooperación que nos permita buscar verdaderos consensos para la acción". En efecto, nunca han sido tan propicias las circunstancias hemisféricas ni tan favorable el ambiente interamericano para lograr acuerdos en un campo tan sensible como el de la seguridad regional.

Notas

1. "No fui entonces elegido Presidente de Colombia para administrar la rutina. Sé bien que no he sido llamado ahora tampoco a la OEA para administrar rutina alguna. "Palabras de César Gaviria Trujillo al asumir la Secretaría General de la Organización de (sic) Estados Americanos", página 1. Washington, D.C., 15 de septiembre de 1994. Reproducido por la Oficina de Información Pública de la OEA.
2. Entrevista con el Dr. David R. Beall, Secretario Ejecutivo de la CICAD. Washington, agosto 22 de 1995.
3. Entrevista con la Dra. Maritza Izaguirre, Directora Ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo por Panamá y Venezuela. Washington, agosto 9 de 1995.
4. Entrevista con la Dra. Edith Márquez, Secretaria Ejecutiva de la CIDH, Washington, agosto 11 de 1995. En el ámbito de la OEA se aprecian de manera muy particular los ponderados esfuerzos de la Dra. Márquez en diferenciar el tratamiento a regímenes dictatoriales, por su naturaleza inclinados a transgredir los derechos humanos, del otorgado a gobiernos democráticos, donde dichos abusos ocurren a pesar de los esfuerzos de las autoridades por evitarlos.
5. **Documentos de la Cumbre de las Américas: Declaración de Principios**, página 3. Washington: Folleto publicado por la Oficina del Coordinador de la Cumbre de las Américas-Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.
6. La exclusión del gobierno de Cuba de la OEA y de la Junta Interamericana de Defensa fue acordada por la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización, la cual sirvió de órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Dicha reunión se celebró en Punta del Este, Uruguay, del 22 al 31 de enero de 1962.
7. La tendencia al diálogo y a la profundización de la paz es un camino que admite tropezones, errores y luego la consiguiente rectificación. En este sentido podemos calificar los enfrentamientos armados entre Ecuador y Perú (usando el término acuñado por el Presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica y Representante Permanente de Argentina ante la OEA, Embajador Hernán Patiño Mayer) como de anhistóricos. Por otra parte, consideramos que el ambiente hemisférico en favor de la paz fue factor fundamental para que estos enfrentamientos armados no se convirtiesen en un conflicto bélico de mayores proporciones entre los dos países.
8. Resolución AG-RES. 1123 (XXI-0-91).
9. Resolución AG-RES. 1101 (XXI-0-91).
10. Resolución AG-RES. 1121 (XXI-0-91).
11. Resolución AG-RES. 1180 (XXII-0-92).
12. Resolución AG/RES 1237 (XXIII-0/93).
13. Resolución AG/RES 1288 (XXIV-0/94).
14. Resolución AG/RES 1353 (XXV-0/95).
15. **Una Nueva Visión de la OEA: Documento de Trabajo de la Secretaría General para el Consejo Permanente**. Washington, D.C., abril, 1995.

El impacto de la revitalización del sistema...103

16. Resolución del Consejo Permanente de la OEA CP/Res.650 (1031/95).
17. El autor pudo constatar estos costos durante demostraciones de estos equipos que presenció en 1994, durante su participación en la Clase XXIII del Colegio Interamericano de Defensa.
18. Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 2, párrafo g. Washington: Secretaría General de la OEA, Serie sobre tratados, N° 1-2, página 2.
19. Esta es la cifra oficial de la OEA, citada en la resolución AG/RES. 1343 (XXV-0/95).
20. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Washington, D.C.: Publicaciones de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1972.
21. Resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91), adoptada por la Asamblea General de Santiago.

La JID y el equilibrio estratégico de América Latina. Visión latinoamericana

Almirante Vicente Casales

Introducción

Antes de iniciar el desarrollo de este tema, es interesante recordar las características geográficas de la región para que se comprenda bien su geopolítica; esto es, el análisis de las influencias que el medio físico ejerce sobre la vida política de una nación.

América está constituida por dos vastas áreas (América del Norte y América del Sur), vinculadas por un istmo estrecho: América Central. El origen de los inmigrantes permite distinguir una América anglosajona, donde predomina el elemento de origen británico (Estados Unidos de América y en menor proporción Canadá, donde subsiste una minoría de origen francés) y una América llamada latina (América del Sur y América Central y México), colonizada por los españoles y portugueses (Brasil).

La primera de las Américas es desarrollada económicamente. Su agricultura se caracteriza por la alta productividad y por una mano de obra numéricamente pequeña, gracias a su avance tecnológico. Su gran potencialidad industrial emana de la abundancia de recursos naturales, de la relevancia del mercado interno, de la concentración de capital y del factor, hoy de suma importancia para el poder de las naciones, que es la tecnología. Su población disfruta del más elevado nivel de vida del mundo.

Por otro lado América Latina, dividida en gran número de países, no presenta un desarrollo en el nivel deseado y es en gran parte subdesarrollada. Sus condiciones naturales e históricas, así como la extensión y la baja productividad de sus cultivos, junto con su debilidad industrial, caracterizan una economía de difícil crecimiento, debido a la falta de técnicos y de capitales nacionales y por un intenso crecimiento demográfico.

El bajo nivel de vida, agravado por la estructura social, aún frecuentemente semifeudal, con grandes disparidades de renta, explica la turbulencia política de su historia contemporánea.

El desarrollo de dicha región sólo será posible dentro de un clima de paz, con la reaproximación de los estados en todos los niveles y por el apoyo de los países desarrollados, principalmente en los campos económico y tecnológico.

El proceso de fomento de la confianza para el mantenimiento de la paz y para la seguridad hemisférica debe coincidir con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, no pudiendo contener medidas sólo en el campo militar del poder nacional, pero sí en los cuatro campos de dicho poder, y por qué no decirlo, en los cinco campos, incluyendo ahí el campo científico y tecnológico.

Durante la guerra fría, algunos países convivieron con constantes ataques a la democracia, debido a sus alineamientos con ideologías contrarias a dicho régimen, lo que creaba fragilidades internas y muchas veces, rivalidades con sus vecinos. Hoy, con el término de la disputa este-oeste, los temas ideológicos han sido abandonados y las naciones, cada vez más, procuran enfrentar juntas los problemas sociales y económicos -narcotráfico, corrupción, pobreza y comercio- que las afectan, a nivel nacional, regional e internacional, con un espíritu más cooperativista, en una incansable búsqueda del bien común y la seguridad de sus pueblos.

1. El escenario internacional

¿Qué sucedió con el sueño de un mundo más seguro, armonioso y cooperativo, con el fin de la guerra fría y el colapso del sistema comunista? El nuevo orden internacional se presenta como una figura retórica, pues lo que realmente contemplamos en la actualidad es la regionalización de bloques de poder y la intensificación de disputas políticas y económicas. Hoy, paradójicamente, la distensión este-oeste, determinada por el fin de la guerra fría, no nos lleva a creer que estamos más seguros. El mentado nuevo

orden mundial aún no se ha configurado; observamos, con aprensión, un mundo de efervescencia política, económica, militar, con una generalización de conflictos originados por fuerzas hasta ahora sofocadas por el dominio imperial soviético.

El viejo mundo, libre de la amenaza comunista, toma un rumbo contrario al de la tan deseada estabilidad. Desde las repúblicas checa y eslovaca hasta la región de Chechenia, nuevos estados están formándose a partir de los escombros del Imperio Soviético. En Bosnia-Herzegovina, conflictos étnico-nacionalistas conmueven a la comunidad internacional con sangrientos acontecimientos.

La lucha entre Oriente y Occidente, retratada en su esencia por la guerra fría trabada entre las dos grandes potencias del siglo XX -Estados Unidos de América y la Unión Soviética- envolvió el mundo en una atmósfera de terror por más de cuatro décadas, donde el simple apretar de un botón podría significar la extinción del género humano, como resultado del arsenal nuclear construido por ambas partes.

En el momento actual, de este nuestro mundo en transición, solamente los Estados Unidos de América poseen la capacidad de imponer sus intereses, gracias a su poderío económico y a su formidable maquinaria militar. El paso del mundo bipolar, a otro, unipolar, de potencia hegemónica global, significa un cambio en la situación inicial de alta confrontación y baja inestabilidad hacia un estado de baja confrontación y alta inestabilidad en el escenario mundial. En esta nueva situación, los conflictos bélicos regionales podrán incluso aumentar en número, pero estarán siempre más restringidos a sus límites regionales, siendo menos apocalípticos en cuanto a la amenaza para la paz mundial.

El comercio multilateral, que floreció bajo el mundo bipolar, hasta ahora evoluciona hacia una relación entre bloques o regionalismo económico. El concepto de soberanía no prevalece en los altos intereses económicos dado el hecho de que cada estado ya no tiene la capacidad de sobrevivir solo, haciendo aparecer las economías de conjuntos.

La formación del NAFTA, la unión de Estados Unidos, Canadá y México, sorprendió a los países de América del Sur, pues constituía otro megabloque económico en el eje norte-norte. Así, fue acordada la creación del MERCOSUR, reuniendo inicialmente a Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y ahora Chile. La posibilidad de la formación de nuevos megabloques económicos (en el Sudeste asiático, encabezado por Japón; en el Oriente

Medio, a raíz del aliciente islámico, arrastrando a las repúblicas islámicas de la ex-URSS; y otros) es preocupante debido a la perturbación que podría acarrear para las relaciones internacionales.

En el nuevo escenario, que se vislumbra con el surgimiento de polos de poder, ocurrirán roces inevitables en función de intereses económicos, telón de fondo permanente de los conflictos entre naciones. Ya se habla de un conflicto Occidente-Occidente, debido a la gran incapacidad de establecer un sistema abierto de comercio mundial, ganando fuerza la división en bloques regionales comerciales. En esta disputa, aparecen como principales protagonistas Estados Unidos, Alemania y Japón.

Aún en lo que se refiere a Japón y Alemania, estos reivindican asiento como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. De nada sirve formar parte del Grupo de los Siete si no se tiene la contrapartida del poder político, a través del poder de veto, en el órgano de mayor representación política del planeta. Dicha reivindicación causó el pronunciamiento de los 108 países del Movimiento Alineado, reunidos en Indonesia en septiembre de 1992, manifestando preocupación por el ingreso de estas dos naciones como miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El Grupo de los Siete tratará de contener al Tercer Mundo, en un auténtico conflicto norte-sur, pregonado por muchos geopolíticos como el sustituto de la rivalidad este-oeste. El sur, debido a la explosión demográfica, al aprovechamiento indiscriminado de sus recursos naturales, al narcotráfico y las migraciones desordenadas, será considerado por el Primer Mundo como una gran amenaza para el norte desarrollado.

La amenaza a la paz tendrá más ingredientes provenientes de la pobreza, de las discriminaciones étnicas, del nacionalismo exacerbado, del radicalismo religioso, del narcotráfico, de las migraciones y de las condiciones ambientales, que los oriundos de cuestiones políticas.

La interferencia cada vez mayor de la ONU, a través del Consejo de Seguridad, en las querellas regionales con el consiguiente aumento de los efectivos y del número de *Peace Keeping Forces* causa, a veces, preocupación a las naciones del Tercer Mundo, pues interfiere en la soberanía de los estados y en el principio de no ingerencia.

La democratización de los países está a la orden del día. Los regímenes autoritarios son impugnados y marginados. Los organismos internacionales tienden a ejercer mayor influencia en

las actitudes políticas adoptadas por sus afiliados. Por otra parte, el Estado procura nuevas formas de actuación, buscando adaptarse a los anhelos de la sociedad y a las actuales exigencias del escenario político internacional.

Los sentimientos nacionalistas están cada vez más exacerbados. El valor del individuo tiende a prevalecer sobre el de la comunidad, el del gobierno y a veces el del Estado. Las manifestaciones étnicas y religiosas aumentan de importancia, produciendo roces y desembocando en conflictos.

La disputa por la transferencia de tecnología se tornará aguda. Se observa el establecimiento de mecanismos de control que buscan crear obstáculos para el acceso de los países en desarrollo a tecnologías avanzadas, ya sean relacionadas con aplicaciones militares, u otras que conducen al desarrollo económico.

Se constata un proceso de reducción de la importancia del papel desempeñado hasta ahora por las Fuerzas Armadas, como resultado del término del enfrentamiento este-oeste.

Particularmente en el escenario latinoamericano, se identifican peculiaridades, entre las cuales cabe resaltar la redefinición de las misiones del estamento militar, con el objetivo de atribuirle funciones volcadas hacia el campo del desarrollo social, en algunas ocasiones bajo la gestión de organismos internacionales.

La disminución observada en los gastos militares durante el final de la guerra fría, en términos mundiales, no habrá de continuar, debiendo volver a aumentar en los próximos años, aunque de manera discreta. A lo largo del tiempo, habrá una reducción drástica de las armas nucleares de largo alcance y destrucción en masa y una implementación de armas no nucleares de alta tecnología.

2. Reflejos sobre América Latina

En primer lugar considero desde un punto de vista estrictamente personal, que las expresiones "América Latina" y "Latinoamericano" son meras figuras de retórica, de carácter discriminatorio, creadas por los europeos. Los países de origen hispano de América Central y del Caribe tienen profundas diferencias de condicionantes geopolíticos con respecto a los de América del Sur.

Los países americanos se sitúan en regiones geoestratégicas peculiares, que acentúan las marcadas diferencias entre ellos.

Algunos de estos países participan en alianzas económicas regionales y tienen las alianzas militares. Conviven en ellos fuerzas armadas modestas con otras poderosas. Se constatan problemas de insurgencias remanentes o actuales y problemas de narcosubversión, en las cuales actúan algunas de las fuerzas armadas, posibilitando la defensa y la seguridad de los mismos. Debemos tener en mente que la región es un conglomerado de más de veinte sociedades individuales, cada cual con numerosas divisiones internas. América Latina es más una continuidad geográfica que una comunidad de pensamientos, o una realidad geopolítica.

México, ahora integrante del NAFTA y vecino fronterizo de la nación más poderosa del mundo moderno, siempre tuvo y tendrá perspectivas diferentes de los demás países de origen hispano.

Los países de origen hispano de América Central y del Caribe están situados en el área de influencia directa del NAFTA y deberán recibir atención especial de Estados Unidos y Canadá, principalmente en inversiones en los sectores básicos de energía y saneamiento, con miras a reducir la brecha actual, pues de lo contrario permanecerán como focos de tensión y amenaza a la paz interna del continente.

A pesar de las diferencias acentuadas existentes entre los países de América del Sur en términos de extensión territorial, población, densidad demográfica, mestizaje étnico, PIB, grado de desarrollo, etc., considero que tales diferencias son administrables, pudiendo la región ser tratada en conjunto. Las características de este ambiente incluyen economías subdesarrolladas, distribución deficiente de recursos, grandes sectores marginales de la población y desigualdades sociales. Aunque cada país tenga su propia situación, en general, tales condiciones existen, de una forma u otra, en todo el continente americano.

Hemos hablado, hasta el momento, de los problemas y vulnerabilidades en nuestra América Latina, pero es oportuno recordar que tenemos algunos factores de fuerza que paso a enumerar:

- América Latina presenta una de las más extensas áreas agrícolas del globo y posee el mayor vacío demográfico de la tierra, en condiciones de abrigar un gran número de habitantes.
- América Latina posee la mayor reserva de bio-diversidad del planeta.

- América Latina posee la mayor reserva de agua dulce del mundo, mientras algunas regiones del globo ya carecen del precioso líquido para sus poblaciones.

A partir de este telón de fondo y de lo que se mencionó anteriormente, podríamos sintetizar las repercusiones del nuevo orden mundial en América Latina como:

- formación de bloques económicos regionales;
- reconocimiento de que su importancia es sólo regional;
- tendencia a tornar más flexible el concepto de soberanía;
- reducción y reorientación de los gastos de defensa;
- reorientación de la misión de las FF.AA.;
- dificultades de implementación de programas sociales;
- pobreza extrema;
- dificultades para atender compromisos financieros internacionales;
- crecientes migraciones hacia países desarrollados;
- cuestiones internas de fronteras;
- apoyo creciente a los regímenes democráticos;
- narcosubversión;
- dependencia del ahorro externo;
- preservación ambiental.

Teniendo en cuenta el gran flujo de influencias exógenas, se puede deducir que los países americanos necesitan definir sus grandes intereses comunes; superar impases y problemas menores, optando decididamente por una integración que determine sus propios caminos.

Todo esfuerzo que se haga deberá orientarse a atenuar desconfianzas mutuas; evitar acciones aisladas frente a socios poderosos; y superar los reflejos internos proyectados por la extinta guerra fría:

Debemos procurar conciliar intereses con las naciones hegemónicas, a fin de preservar una convivencia en el escenario interamericano, resguardando los respectivos intereses y objetivos nacionales.

Es necesario que las fuerzas armadas estén preparadas para ejercer su papel constitucional y respaldar las posiciones políticas asumidas por los gobiernos en nombre de la nación. El peso estratégico representado por ellas quedará bastante claro, en la medida en que sean actores capaces de respaldar decisiones soberanas.

Debemos hacer esfuerzos en el sentido de desarrollar tecnología propia, incluso de carácter dual, como contraposición a las interdicciones percibidas.

Las medidas definitivas, en materia de seguridad continental, deben adoptarse de forma prudente y se debe repensar la necesidad de adecuar el Sistema Interamericano de Defensa a las nuevas realidades del mundo de hoy, incluso porque, aunque el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) haya perdido gran parte de su credibilidad como un tratado de seguridad regional, todavía tiene existencia legal y aún no existe consenso en América Latina sobre la necesidad de adoptar un nuevo sistema de seguridad colectivo. Juzgamos que dicho foro debe ser mantenido con las alteraciones necesarias.

América del Sur continúa dependiendo del ahorro externo para completar su desarrollo ya que, todavía no existe el capitalismo de mercado y está bien definida su condición de importadora de tecnología y de bienes de capital y, en contrapartida, su situación de exportadora de materias primas y con productos manufacturados que cada vez enfrentan mayores dificultades, en vista de la recesión, no totalmente superada, que persiste en las naciones desarrolladas. Ha sido notoria la dificultad -para no decir discriminación- que América del Sur ha experimentado para tener acceso a la tecnología de punta que le podría imprimir mayor velocidad a su desarrollo.

Preocupantes también son las ideas recién formuladas por los liderazgos políticos del eje norte-norte sobre la reducción drástica de los gastos militares, con miras al redimensionamiento o reducción de las fuerzas armadas de los países en vías de desarrollo, notablemente de América del Sur, o incluso el cambio de la misión de las mismas para fines de seguridad de tipo Guardia Nacional o fuerzas policiales.

Otra gran preocupación proviene de las reivindicaciones territoriales históricas de algunos países con respecto a otros del continente que serían sumamente dañinas para la convivencia pacífica si surgieran como está sucediendo en el hemisferio norte.

El nuevo orden mundial y los modelos a los cuales aspira han provocado importantes repercusiones en cuanto a la soberanía, identidad y seguridad de los Estados. En la actualidad, el concepto de soberanía ha variado gradualmente y ya no puede ser considerado un bien absoluto. Existe una interrelación de intereses de países distintos, conduciendo a las decisiones políticas que un Estado puede adoptar y, con toda certeza, ellos

afectarán a otros, situación que lleva consigo el germen del conflicto.

Análoga situación ocurre con la identidad nacional, pues el fenómeno de la globalización de las comunicaciones y el acelerado desarrollo tecnológico contribuyen a que diversos acontecimientos políticos, culturales, militares, etc., sean observados por todo el mundo, en el momento exacto en que ocurren, generando una interacción cultural, ideológica y sociológica que afecta positiva o negativamente dicha identidad.

En cuanto a la seguridad nacional, la insistencia en la adopción de modelos de desmilitarización, desarme y disminución de los gastos de defensa, aduciendo razones de orden social, hace que este concepto, que es particular a la realidad de cada país, esté siendo tergiversado en sus objetivos y finalidades.

Las leyes de la gran mayoría de los países americanos establecen claramente la finalidad de sus fuerzas armadas, resaltando la defensa de la patria y la garantía de los poderes constitucionales, traduciendo la importancia histórica del factor militar para la nación con la finalidad de la conquista y manutención de los objetivos nacionales.

Las fuerzas armadas de los países de América tenderán a crecer al compás de la evolución de la estatura político-estratégica de sus Estados. Encontrarán los más variados obstáculos: medidas de contención de procesos inflacionarios, recursos limitados, dificultades de ejecución de programas y proyectos, y de adquisición y reposición de equipamientos. Tales circunstancias, que se agravarán en la opinión pública debido a la inexistencia de conflictos más graves, están creando en las sociedades de los países un sentimiento de menor prioridad de la *expresión militar*, donde las justas demandas sociales las han llevado a subestimar la necesidad de seguridad, tanto en el ámbito interno como en el externo.

Aspectos como los mencionados no son iguales en los diversos países, razón por la cual el papel que debe asumir cada fuerza armada está directamente relacionado con la realidad en la cual se inserta y con la misión que haya recibido en la Constitución de su país.

Debemos considerar que somos la macro-región más desarmada y de menor índice de conflictos en el mundo. Las fuerzas armadas sudamericanas, en su gran mayoría, tienen y ejecutan tareas en tiempos de paz empleando medios militares, sea por razones económicas de ser no viable la ejecución de las mismas por entidades privadas en razón de los costos, sea por

razones administrativas de no viabilidad de que ellas sean ejecutadas por agencias civiles del gobierno debido a dificultades de las leyes laborales.

Los países en vías de desarrollo emplean sus batallones de ingeniería y sus batallones logísticos en el control, reducción y contención de los desastres naturales, así como en la construcción y reparación de caminos, vías férreas y puentes en las áreas poco habilitadas o de difícil acceso, donde los costos de los empresarios privados ocasionarían pesadas cargas financieras para el gobierno. Los países en vías de desarrollo emplean medios de sus marinas en actividades de salvamento y socorro marítimo, en la cartografía náutica, en la señalización náutica y en todas las tareas de guardacostas, pues sería sumamente oneroso y en algunos casos no viable que otra agencia de gobierno o entidad privada se hiciese cargo de ellas.

Muchas veces la atención médico-odontológica de determinadas regiones del interior y ribereñas es prestada exclusivamente por las fuerzas armadas.

Finalmente, nos preocupan, en los aspectos sicosociales, los bolsones de pobreza, fruto de desajustes internos, y también los problemas del narcotráfico y su involucramiento con la guerrilla fratricida, fruto de la real falta de deseo de los grandes compradores de droga del hemisferio norte, para reducirlo, aminorarlo o exterminarlo de verdad.

Teniendo esto presente, vislumbro para las naciones de América del Sur las siguientes perspectivas, que son en verdad esperanzas de necesidades que deben ser satisfechas.

a) *En el campo político*

- Aceptar las fronteras actuales como definitivas, con excepción de Bolivia donde, por una vía rigurosamente pacífica, las naciones envueltas puedan garantizarle el acceso al Océano Pacífico, a través de un acuerdo específico;
- contribuir de manera decisiva al fortalecimiento de la OEA y sus organismos subsidiarios, incluida la JID, como principal foco para la discusión de los problemas del continente americano, evitando soluciones impuestas por el eje norte-norte e incluso contribuyendo a evitar que se produzca cualquier tipo de crisis, dificultad o conflicto norte-sur.
- incentivar al máximo la cooperación interregional mediante acercamientos bilaterales y subregionales;

- luchar en los foros internacionales por la reducción o eliminación de las dificultades de acceso a tecnología de punta;
- hacer todos los esfuerzos necesarios para la manutención de la paz en el continente americano; y
- fortalecer la democracia representativa como mejor sistema de gobierno.

b) En el campo económico

- Fortalecer y ampliar el MERCOSUR con la admisión de los demás países del continente;
- mantener el multilateralismo del comercio con los socios tradicionales y buscar decididamente los mercados asiáticos y los mercados emergentes de Africa;
- crear condiciones para un verdadero capitalismo de mercado, reduciendo drásticamente la interferencia de los gobiernos en la economía, a través de la eliminación o reducción al mínimo de las empresas estatales y reservas de mercado;
- tratar de manera especial a los menos desarrollados tecnológicamente para disminuir las desigualdades en el continente;
- invertir fuertemente en la educación y establecer modernas políticas de distribución de rentas en el sentido de evitar los bolsones de pobreza y reducir las desigualdades socioeconómicas;
- crear condiciones para el aprovechamiento total de la red interregional de vías fluviales en el sentido de aumentar la capacidad de transporte y reducir los gastos de los fletes; y
- mantener el control sobre el crecimiento demográfico, a través de una consciente planificación familiar.

c) En el campo militar

- Mantener los actuales niveles de fuerza con miras a continuar la disuasión mutua como expresiva contribución para el mantenimiento de la paz en el continente;
- mantener programas de intercambio y estrechas relaciones vecinales entre las fuerzas armadas de los diversos países en el sentido de incrementar la confianza mutua;
- mantener los programas de intercambio, operaciones conjuntas y estrechas relaciones con las fuerzas armadas

- de Estados Unidos, con miras a acompañar el estado del arte y la mejor preparación para la defensa del continente;
- fortalecer la Junta Interamericana de Defensa y su órgano subsidiario como instrumento de la más alta importancia para contribuir al mantenimiento de la paz y de la seguridad colectiva del continente; y
- continuar empleando los medios militares en tiempo de paz, contribuyendo a la reducción de desastres naturales y para apoyar el desarrollo socio-económico, inclusive en el área de ciencia y tecnología, en estrecha relación con las universidades.

d) *En el campo sicosocial*

- Establecer políticas de largo plazo con miras a la aculturación e integración de las comunidades indígenas remanentes, respetando, en la medida que sea posible, sus usos, costumbres y tradiciones;
- tratar con rigor los focos de discriminación étnica o religiosa;
- mantener la libertad de prensa y los medios de comunicación de masa en manos del sector privado, como instrumento de fortalecimiento de la democracia representativa;
- incentivar la participación de los liderazgos de la sociedad en las reuniones, encuentros y conferencias internacionales promovidas por las organizaciones no gubernamentales, como forma de contribuir al conocimiento mutuo; y
- fortalecer los partidos políticos, evitando la supremacía de los grupos de presión, como forma de defender la democracia representativa.

3. Tendencias de las relaciones de América Latina con otras regiones del globo

Al hablar de tendencias de las relaciones de América Latina con otras regiones del mundo, especialmente con América del Norte es indispensable, innegable e inteligente reconocer la fuerte actuación del gigante del norte, si pretendemos llevar a cabo evaluaciones y formulaciones estratégicas objetivas y comprometidas con resultados.

América Latina está comenzando a aprender a convivir con dos realidades:

- la asimetría de poder en el continente;
- las repercusiones para el continente de la relación entre EE.UU. y las demás potencias extra-continenciales;

Igualmente motivados por las transformaciones de nuestros días, los EE.UU. y los demás países sienten los reflejos de una forma y con una intensidad diferentes, configurando tipos y dimensiones de amenazas.

A su vez, los EE.UU. enfrentan preocupaciones que ocupan un vasto espectro, en el cual sobresalen:

- el innegable y progresivo divorcio entre la opinión pública, aún impulsada por el "sueño americano" de abundancia, empleo y paz, deseosa particularmente de bienestar social, y el Estado, presionado por el papel de "policía del mundo", que le ha impuesto su poder;
- el desequilibrio, no tan evidente pero innegable entre su supremacía militar y la preocupante perspectiva económica, ante la espantosa deuda externa y aguda competencia, sobre todo tecnológica y gerencial, de parte de otras potencias mundiales.

En el análisis de la relación entre los EE.UU. y América Latina es por lo tanto indispensable tener en mente fuera de la mencionada asimetría de poder, la diversidad de amenazas a la estabilidad doméstica (el tráfico de drogas, el terrorismo, la contravención, las migraciones internas, el desempleo y la defensa extremada de los derechos de la minoría), tomando en cuenta su naturaleza e intensidad. Vale aducir que el conjunto de litigios entre los países latinos y la gran nación de América del Norte está comenzando a ser visto y negociado con naturalidad, sin alarma, encarado como consecuencia natural de la profundidad y amplitud de la relación entre copropietarios de un mismo espacio geopolítico. En suma, no hay forma de que los países latinos dejen de ver a Estados Unidos como un socio histórico y tradicional, con el cual deben buscar la mejor forma de convivencia.

Creemos que dicha asimetría de poder asociada a las diferentes percepciones de amenaza, apuntan a las asociaciones regionales como el instrumento más válido en la preservación de los espacios de maniobra para los países latinoamericanos. Justifico ésto con las siguientes razones:

- tales asociaciones regionales cuentan con el beneplácito de los más poderosos, siempre que proporcionen seguridad y sirvan para prevenir conflictos localizados, eliminen litigios bilaterales y promuevan la estabilidad política y social, asegurando las instituciones democráticas y un comportamiento económico que no choque con sus intereses primordiales;
- la cooperación regional, anticipando la eclosión de conflictos, permitiendo la acción conjunta contra amenazas comunes y estimulando la paz y armonía entre los países envueltos, manteniendo la solución de los litigios dentro de los límites de la asociación y evitando la interferencia de las grandes potencias, directamente o por intermedio de organismos internacionales, en oposición a la soberanía y autodeterminación de los países más pequeños.

Las asociaciones regionales permiten la exploración de espacios y nichos para la explotación de las potencialidades económicas de los países envueltos, única forma de sobrevivir y responder a los desafíos de la competencia en una selva donde la lucha no se distingue por la ética y sí por el predominio de intereses, no importando el precio.

4. Medidas de fomento de la confianza mutua

Todas las iniciativas a ser tomadas, con el objetivo de fortalecer la confianza mutua entre los estados americanos, deben estar en profunda consonancia con lo que está estipulado en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en los diversos acuerdos derivados de ellas.

Estas medidas no deben limitarse sólo al campo militar. Deben ser más amplias, englobando los cuatro campos del poder.

Por otra parte, las acciones en el campo militar, para este fin, deben reflejar lo que haya sido establecido previamente por el Poder Civil de cada Estado, so pena de no tener validez. Las amenazas a la seguridad deben ser consideradas según la percepción de cada Estado y teniendo en cuenta las condiciones reinantes en la región y para que dichas medidas sean eficaces, deben estar relacionadas con el tipo de amenaza.

Ya se ha hecho mucho en el ámbito de los estados americanos, siendo ejemplos más sobresalientes el acuerdo entre Brasil y Argentina sobre la no utilización de armas nucleares y el establecimiento de la zona de paz y cooperación al Atlántico Sur.

Las medidas de fortalecimiento de la confianza reducen la posibilidad de una acción militar e inhiben el uso de la fuerza. Es un proceso lento y gradual, donde el éxito en una fase justifica el paso siguiente, hasta que una serie de medidas permitan alcanzar los objetivos finales. Las primeras acciones son más delicadas y complejas, obligando a los estados a arriesgar algunas iniciativas.

Las medidas de fomento de la confianza mutua, incorporadas en los Tratados y Acuerdos, no deben estar sujetas a cambios súbitos de la situación internacional, a fin de no interrumpir el proceso de evolución.

En cuanto a la Junta Interamericana de Defensa, por constituir el foro militar más antiguo del mundo, es sin duda el medio natural de donde debe emanar y desarrollarse el diálogo regional, en términos militares, sobre medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad.

Con este propósito, la JID podrá actuar de la siguiente manera:

- permitir la integración de los militares de las fuerzas armadas del continente;
- permitir el intercambio de conocimientos entre los militares de los estados miembros;
- permitir el trabajo conjunto de militares de diversos países en un mismo organismo internacional;
- optimizar el sistema de comunicación directa entre las autoridades militares de los diversos estados;
- intercambiar informaciones relacionadas con el control de armamentos convencionales, químicos, biológicos y nucleares, y establecer mecanismos para el control de los acuerdos existentes;
- propiciar contactos con parlamentarios para tratar cuestiones relativas a la seguridad;
- incentivar los programas de visitas e intercambios entre las diversas escuelas militares, en todos los niveles;
- ampliar los conocimientos sobre las actividades militares, como maniobras y ejercicios, que puedan causar inquietud a los estados vecinos, incentivando la participación de observadores militares;
- participar activamente en las Conferencias Militares Especializadas, proporcionando un núcleo para sus respectivas secretarías;
- promoción de estudios sobre desarme, seguridad y desarrollo;

- establecer procedimientos para mejorar las relaciones y reducir las posibilidades de malentendidos, así como evitar la expansión de conflictos;
- verificar el cumplimiento de medidas de mantenimiento de la paz, proporcionando y/o coordinando equipos de observadores militares (siempre que dicha verificación no perjudique la propia medida);
- elaborar y perfeccionar los planeamientos de ayuda humanitaria, a ejemplo de lo que está realizando en sus programas de remoción de minas y apoyo a desastres naturales;
- fomentar el índice de transparencia en el intercambio y divulgación de conocimientos y tecnologías, a nivel de las fuerzas armadas;
- fomentar la participación de militares en programas universitarios de administración pública y empresarial;
- mantener un Centro Interamericano de altos estudios en el Colegio Interamericano de Defensa con la participación de militares y civiles, permitiendo el intercambio de conocimientos y el perfeccionamiento de los estudios sobre defensa y seguridad; y
- colaborar con la OEA en lo que se refiere al perfeccionamiento de las políticas relacionadas con el combate al narcotráfico, control de armas, apoyo humanitario y otros programas que le sean encomendados.

Por último, sería sumamente importante que la OEA continuase prestigiando, como ya lo está haciendo, y divulgando ampliamente, ante el poder civil de cada Estado, todo lo que la JID está realizando, o que tiene posibilidades de realizar, en pro del establecimiento de las medidas de confianza mutua.

5. Conclusiones

La última década del siglo XX presenta un panorama de las relaciones internacionales distinto al que el mundo conocía hasta ahora. La bipolaridad que marcó los años de guerra fría ya no es ideológica.

Pasamos a vivir una nueva etapa, caracterizada por la disputa por la hegemonía y manutención del poder político-económico, lo cual en ciertos casos, ha ocasionado controversias

entre las naciones desarrolladas y los países en vías de desarrollo.

La presente situación se divide en varias formas de dominación, presión, composición y alianzas políticas, donde el fenómeno más visible es el de la formación de bloques.

En este cuadro, el establecimiento de un nuevo orden mundial dependerá, básicamente, de la participación e integración de los países soberanos, buscando una amplia cooperación internacional y procurando, en el terreno de las Medidas de Confianza Mutua, un medio de abandonar las antiguas diferencias, reducir los conflictos internos y perfeccionar sus sistemas democráticos.

Para nuestro continente es imperioso fortalecer la OEA como el único foro a nivel político para tratar y discutir el tema de la *seguridad hemisférica*, y al mismo tiempo, fortalecer la JID como el órgano de asesoramiento de la OEA para los temas que involucren el empleo de medidas militares en tiempos de paz.

El balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento

Coronel Kenneth N. Haynes

I. Resumen ejecutivo

La Junta Interamericana de Defensa, (JID) y el Colegio Interamericano de Defensa (CID) promueven el balance estratégico hemisférico y la estabilidad regional. Estos, a su vez, promueven el desarrollo sustentable y el fortalecimiento de nuestras democracias en la era de la postguerra fría.

Utilizando definiciones más amplias (y menos tradicionales) de seguridad nacional, amenaza estratégica y poder nacional, estas instituciones enfatizan los aspectos positivos de la cooperación internacional y el uso beneficioso de las fuerzas armadas.

II. Planificación estratégica militar en la era postguerra fría

Debido a la ausencia de una amenaza ideológica principal y la del acostumbrado nivel de amenaza militar, las naciones y los líderes militares han redefinido el concepto de amenaza estratégica militar y han empezado a emplear nuevas técnicas de planificación.

Amenaza ideológica

Como se ha enfatizado repetidamente en los últimos años, el contexto de los asuntos estratégicos internacionales ha cambiado notablemente desde el fin de la guerra fría. La caída del protagonismo global del comunismo desmanteló la legitimidad de los movimientos subversivos comunistas, los cuales constituían la mayor amenaza percibida a la seguridad nacional en la era de la guerra fría. Sin esta legitimidad ideológica, los movimientos mismos perdieron ímpetu y ahora tienen la inercia trabajando en su contra. La caída de estas "amenazas ideológicas" ha estimulado la creación, el mantenimiento y el fortalecimiento de democracias en este hemisferio.

Amenaza militar y estructuras de fuerza

El fin catastrófico del comunismo mundial acompañó el desmantelamiento de la principal amenaza *militar* a democracias de todo el mundo: la Unión Soviética. Esta nación también fue un auspiciador (proponente, financista y exportador) de revolución desde países y organizaciones de segundo partido. Sin el patrocinio de una superpotencia, muchas de las amenazas históricas militares disminuyeron a tal punto que, en muchos casos, ya no eran consideradas significativas en el sentido tradicional utilizado por planificadores estratégicos militares. Nuevas definiciones de amenaza continúan apareciendo. Algunas se encuentran dentro de los conceptos del terrorismo- ideológico, religioso, relacionado al narcotráfico, ambiental, etc. Mientras aquellos que toman decisiones políticas continúan debatiendo los elementos de seguridad de este "Nuevo Orden Mundial", las fuerzas armadas del hemisferio continúan ajustándose a las cambiantes percepciones de amenaza. En los Estados Unidos, fuerzas estratégicas han sido reducidas a niveles significativamente inferiores a aquellos considerados necesarios durante la guerra fría, y otras fuerzas continúan siendo configuradas para responder a una amenaza que ha cambiado tanto cuantitativamente como cualitativamente. En la mayoría de los demás países de nuestro hemisferio, las fuerzas armadas se están reestructurando de una manera similar-achicándose en reconocimiento de una amenaza militar más pequeña y alterando su naturaleza y misiones respondiendo a la naturaleza distinta de la amenaza.

Planificación militar tradicional

Estos dos fenómenos, la ausencia de una amenaza ideológica principal y de una amenaza militar principal, han obligado a los planificadores estratégicos militares a ajustar sus criterios. Tradicionalmente, todos los planificadores estratégicos militares utilizan un análisis de amenaza como base para sus planes de contingencia. Empezando con una amenaza bien definida, los planificadores pueden imaginar el tipo de fuerzas y técnicas necesarias para proteger la soberanía nacional y promover los intereses nacionales. De este análisis surge un conjunto integrado de misiones y fuerzas, al igual que políticas de apoyo complementarias en los ámbitos político, económico y social.

El enigma de la planificación

Sin embargo, esta amenaza es más difícil de definir. Sin ningún Estado hostil natural o probable (como lo opuesto a amenazas que no están apoyadas por un Estado), una nación se encuentra en la posición de saber que tiene que defenderse, pero sin saber de qué se tiene que defender. Por ende, los planificadores militares quienes han sido instruidos en el pensamiento de Nación(es) contra Nación(es) y quienes consideran los “planes” como un resultado principal de su trabajo, enfrentan dificultades para trabajar en el ambiente contemporáneo de amenaza. En resumen, el concepto de planificación militar requiere un ajuste en el alterado ambiente de amenaza.

Nuevos paradigmas de planificación estratégica militar

Una forma de resolver este enigma es a través de una definición más liberal de “amenaza”. Palabras como “presión”, “riesgo”, “preocupación” y “antagonismo”, aparecen como versiones nuevas y más templadas de “amenaza”. Otra solución es disminuir el nivel de probabilidad de agresión para justificar la planificación necesaria. Es decir, aunque un conflicto sea improbable, un planificador militar usaría el escenario del peor de los casos para desarrollar planes de contingencia.

Estados Unidos ha adoptado ambas técnicas y ha configurado sus fuerzas militares para que sean capaces de responder simultáneamente a un nivel *específico* de un tipo *no*

especificado de agresión (ningún enemigo nombrado) en dos teatros de guerra *no identificados*.

En vez de la esmerada, matemática correspondencia uno-a-uno entre fuerzas disponibles y amenazas conocidas disponibles (todo con una probabilidad calculada de ocurrencia), Estados Unidos al parecer está diciendo: "con este nivel de fuerzas, deberíamos ser capaces de defender nuestros intereses nacionales militarmente".

Nuevos paradigmas nacionales de planificación estratégica

La menor importancia dada al poderío militar y la consideración de cuatro (o cinco) expresiones de poder nacional nos llevan a perspectivas más eclécticas de seguridad nacional y estabilidad regional. Conflicto, amenaza, presión y agresión se convierten en acciones que pueden afectar adversamente la seguridad de un país. Para el planificador de seguridad nacional o regional, esto significa que amenazas irreconciliables a las fuerzas políticas, económicas o psicosociales de una nación o grupo de naciones pueden ser tan destabilizadoras como una amenaza militar evidente. Tales amenazas pueden atrasar o reducir el desarrollo económico y pueden socavar las frágiles instituciones de las incipientes democracias. En su forma extrema, pueden llevar al conflicto militar, a pesar de que la *inestabilidad* ocurre sin participación militar.

III. Nuevas perspectivas de estabilidad regional y balance estratégico

La paz es el bien básico

La estabilidad regional y el balance estratégico son deseables porque promueven la paz, protegiendo las democracias y promoviendo el desarrollo sustentable.

Protección de democracias

La meta inherente de estabilidad fue la prevención del conflicto militar internacional. En nuestro caso, la protección, el cuidado y el fomento de nuestras democracias es mucho más urgente. Este enfoque coloca más valor en la paz regional e interna y en la

eliminación de fricciones entre países. Democracias incipientes, al igual que democracias más antiguas que han sufrido lapsos, evidencian varios niveles de fragilidad en las instituciones que las apoyan. A pesar que la era de la post guerra fría ofrece tierra fértil para instituciones democráticas, la probabilidad de fracaso leve o catastrófico es considerable, mucho mayor que la amenaza de agresión ideológica o militar externa. Debido a que las democracias son los gobiernos menos belicosos, su protección es vital para la estabilidad regional.

Desarrollo sustentable

Un corolario de la protección de las democracias como un objetivo principal en la estabilidad regional es la garantía de desarrollo económico sustentable en naciones en vías de desarrollo. Una amenaza principal para las democracias emergentes es que el capitalismo (el sistema económico que acompaña a la democracia y tipifica al hemisferio) puede no prosperar. Cuando una economía no puede proveer suficiente bienestar y progreso para mantener la confianza interna en las instituciones nacionales, la democracia está en peligro. Problemas económicos llevan a la insurrección, a *coup d'états*; el desarrollo sustentable es otro factor *sine qua non* de la estabilidad regional.

Balance de poder

Durante la guerra fría, el balance estratégico generalmente se denominaba balance de poder y se refería al poderío militar en dos frentes ideológicos. Para determinar el peso de una nación en el balance, analistas primero consideraban el potencial militar de la nación, luego evaluaban su voluntad nacional y por último, consideraban la habilidad de su economía para llevar adelante y sostener el conflicto. El balance resultante, si conseguido, proporcionaba una paz global, internacional, dentro de la cual naciones *no internamente en guerra* podían progresar y desarrollarse.

Después de la guerra fría

Como el Dr. César Gaviria, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, lo declaró: "El fin de la guerra fría, combinado con el fin de la dictadura y los regímenes autoritarios

en América Latina, la integración económica, la resolución de varios conflictos internos y, principalmente, la presencia de instituciones democráticas, ofrecen un nuevo contexto que claramente modifica las realidades estratégicas y las necesidades de defensa nacional en la región”.

Menor importancia para el componente militar

Claramente ya no podemos utilizar definiciones de la guerra fría. Sin duda la importancia dominante de los componentes de agresiones militares y externas ya no es apropiada. En primer lugar, la probabilidad de agresión externa ha disminuido drásticamente. En segundo lugar, somos democracias, y las democracias no llevan a cabo guerras entre sí. Sin embargo, otras formas de agresión e interrupciones de la paz abundan, inhibiendo la consolidación de instituciones democráticas y el sostenimiento del desarrollo económico.

Ampliando “poder nacional”

En el contexto de hoy en día, especialmente en las Américas, el balance estratégico y la estabilidad regional dependen de una definición más amplia y moderna de poder nacional. El Colegio Interamericano de Defensa y la Junta Interamericana de Defensa definen poder nacional como el agregado de las fuerzas políticas, económicas, psicosociales y militares de una nación.

Fortaleza tecnológica, cubierta previamente bajo el aspecto económico, rápidamente se está incluyendo como una quinta expresión de poder. En este análisis, y bajo nuestras condiciones, generalmente existe acuerdo en que los aspectos económicos y políticos de poder nacional tienen mayor importancia que la expresión militar de este. Por ejemplo, de aproximadamente 540 horas de estudio en el salón de clase en el Colegio Interamericano de Defensa, menos de 130 horas están enfocadas en materias militares.

Ampliando “seguridad nacional”

Esta amplia perspectiva expandida de poder nacional también lleva a una perspectiva más extensa sobre qué constituye una amenaza a la seguridad nacional. Si el poder es una medida (por ejemplo) de fuerza económica, entonces amenazas a las economías son amenazas al poder y seguridad nacional. Por supuesto,

esta lógica se extiende a las expresiones políticas, psicosociales y tecnológicas de poder.

Contexto para la planificación militar defensiva

Estas definiciones también ayudan a posicionar la planificación defensiva militar en el esquema general de la estrategia de seguridad nacional. Aún cuando la variable militar era el componente principal de la planificación de la seguridad nacional, se reconocía el papel de los otros aspectos del poder. Con una amenaza militar reducida y distinta, el componente militar tendrá que ajustarse a su papel en la debida forma.

Redefinición del balance estratégico y la estabilidad regional

Combinando los conceptos de la post guerra fría de poder y seguridad nacional, vemos que el *balance estratégico* ocurre cuando el seguimiento de los intereses por parte de una nación no constituye una amenaza significativa a la seguridad nacional de ninguna nación en la región.

Seguridad regional ocurre cuando el balance estratégico es aplicable y otros distorcionadores de la paz (agresión externa, narcotráfico, narcoterrorismo, crimen -tanto doméstico como internacional-, etc.) no están presentes o están bajo control.

Naturaleza recíproca de seguridad, estabilidad, democracia y desarrollo

Como hemos visto, la seguridad y la estabilidad promueven la democracia y el desarrollo.

Del mismo modo, la democracia y el desarrollo promueven la seguridad y la estabilidad. Esta relación circular sugiere que cualquier factor que contribuye a uno de estos cuatro "bienes" contribuye a la totalidad de ellos.

Factores contribuyentes

Experiencia y buena fe indican ciertos factores que fomentan la seguridad, estabilidad, democracia y desarrollo. En "Observaciones del Secretario General de la Organización de Estados Americanos", el Doctor César Gaviria, en el Simposio sobre

Seguridad para la Paz (Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., 3 de abril de 1995) indica que:

“recientes transformaciones fundamentales en el contexto regional...promueven un mayor grado de *acción colectiva* a favor de la paz y seguridad en el hemisferio”.

“La nueva agenda de seguridad para las Américas, por ende, contiene una serie de temas que incluyen pero van más allá de asuntos específicamente militares. El *intercambio de información*, el desarrollo de *integración social y económica* dentro de la región, el *aumento de la confianza*, la *cooperación en las áreas de seguridad pública*, la *lucha contra el terrorismo y el crimen organizado*, proveerán la base para un nuevo sistema de seguridad hemisférica”.

“Pocas cosas podrían contribuir más a la paz y estabilidad de las instituciones democráticas en la región que un ambiente más armonioso en las *relaciones entre las fuerzas armadas y los elementos civiles*”.

“La segunda tarea que debemos emprender es crear los mecanismos de *cooperación requeridos para derrotar a los nuevos y peligrosos efectos del terrorismo y del crimen organizado*”.

El 7 de octubre de 1994, en Fort Meyer, Virginia, el Dr. Gaviria mencionó como nuevos componentes de la seguridad hemisférica:

“...*el desarme, control y la limitación de armas, el fortalecimiento de instituciones democráticas, el mejoramiento de la calidad de vida, y la creación de la confianza...*”

IV. La Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa

Estas dos instituciones de la Organización de Estados Americanos tienen como su propósito y tema la seguridad de las Américas. En primer lugar, los principios que siguen reconocen e incorporan las realidades de la post guerra fría discutidas anteriormente. En segundo lugar, sus actividades promueven directamente la estabilidad regional, el balance estratégico, el

fortalecimiento de las democracias y el desarrollo sustentable, además incorporan y promueven los "factores contribuyentes" necesarios mencionados por el Secretario Gaviria.

Cooperación y acción colectiva

Tanto el CID como la JID son instituciones hemisféricas, internacionales. Están compuestas por representantes de las Américas, con una rotación en las posiciones de liderazgo. Por definición, cualquier acto de la Junta es un acto cooperativo, colectivo. El curriculum del CID describe, analiza y estimula la cooperación y acción colectiva. En realidad, el Colegio es un laboratorio para la cooperación internacional. Estudiantes de países que experimentan disputas sobre fronteras u otros problemas pueden ser (y han sido) asignados al mismo grupo de trabajo o esfuerzo de equipo. Un estudiante puede ser subordinado a otro para una tarea y liderar a este último en otra actividad. Cada equipo de trabajo es una mezcla cuidadosa de países participantes en el cual constantemente se le solicita al estudiante que colabore, coordine, coopere y llegue a acuerdos con caras nuevas de países extranjeros. Hasta la asignación de asientos de los estudiantes es alterada tres veces al año, y rara vez se sientan con otros representantes de su mismo país. Además, una parte importante de cada período académico es dedicada al estudio de acuerdos, organizaciones y tratados colectivos, bilaterales y multilaterales, en los ámbitos político, económico, psicosocial y militar.

Relaciones civiles-militares

El Colegio promueve el mejoramiento de las relaciones civiles-militares en dos formas básicas.

Primero, existe un foro civil-militar compuesto por miembros de grupo y facultad de comunidades civiles, policiales y militares. Estos oficiales trabajan juntos como iguales: tareas importantes y posiciones de liderazgo se rotan sin consideración del *status* militar-civil. Segundo, el curriculum del Colegio está diseñado para fomentar varios principios en apoyo de las buenas relaciones civiles-militares. Estos incluyen: subordinación del poder militar al poder político elegido, iluminación del soldado como civil, instrucción en la ciencia de acciones y relaciones civiles-militares, papeles no militares para las fuerzas armadas y una apreciación general de las partes móviles que hacen posible

las democracias exitosas, con un énfasis en temas de derechos humanos.

Acción colectiva

El curriculum del CID describe, analiza y estimula la acción colectiva. Una parte importante de cada período académico es dedicado al estudio de acuerdos, organizaciones y tratados colectivos, bilaterales, y multilaterales, en los ámbitos político, económico, psicosocial y militar.

Intercambio de información

El curriculum del Colegio Interamericano de Defensa declara, como un objetivo general del curso: "incrementar los lazos de unión y amistad entre participantes de distintos países para fortalecer el espíritu de solidaridad Americana". La vida diaria en el Colegio logra esto a través de varias técnicas, la más importante es el trabajo en equipo. Miembros de curso participan en más de 15 eventos de estudio en grupo, los cuales requieren consenso grupal colaborativo, con distintos colegas cada vez. Además, miembros de curso preparan trabajos de investigación individuales y estudios de países expresamente para la información de la totalidad de la clase.

V. Conclusiones

Las Américas existen hoy en un mundo de alteradas y cambiantes definiciones, las cuales afectan perspectivas y acciones.

- El poder nacional es una mezcla de características y valores nacionales.
- El balance estratégico considera la realidad *colectiva* en todos los aspectos del poder nacional.
- La seguridad regional y el balance estratégico promueven las democracias y el desarrollo sustentable
- Democracias fortalecidas y balance estratégico promueven la seguridad regional y el balance estratégico.

En este sistema, las naciones que puedan construir y alcanzar la confianza en las Américas obtendrán acuerdos colectivos beneficiosos, progresarán más rápidamente y aumentarán su poder nacional y seguridad. Un continente de naciones interrelacionadas, poderosas y seguras es un continente de balance estratégico.

Por su naturaleza, y a través de sus operaciones continuas, la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa estimulan y apoyan la construcción y la mantención de la cooperación y confianza internacional tan necesarias para lograr el nuevo balance estratégico.

Una visión de EE.UU. del balance estratégico en las Américas

John A. Cope¹

Introducción

Los círculos de política exterior de seguridad de EE.UU. prestan muy poca atención al equilibrio de poder nacional entre los países latinoamericanos y del Caribe o entre las subregiones del hemisferio. Si bien es cierto que Washington hace rutinariamente una apreciación de los relativos méritos de los puntos fuertes y las vulnerabilidades de las naciones del continente, la intención de dicho trabajo es tratar de sopesar su significado para los intereses regionales estadounidenses, más que hacer comparaciones geoestratégicas. Después de todo EE.UU. no enfrenta ninguna amenaza potencial ideológica o militar a su territorio desde el sur. La pregunta de como ve EE.UU. el equilibrio estratégico en las Américas no puede ser respondida de forma directa y definitiva.

Existe sin embargo un tema en relación al equilibrio estratégico que puede captar el interés de Washington, sobre todo si el país involucrado tiene alguna disputa fronteriza. Se trata de la transferencia de armas estadounidenses. Pero aún en el caso de la venta de armas o de sistemas de armas, la tendencia es enfatizar el punto en que la transferencia se relaciona con los objetivos políticos de EE.UU. prestándole poca atención a las preocupaciones de la subregión o a los intereses y prioridades de los países latinoamericanos que las reciben. La administración Reagan, por ejemplo, suministró ayuda militar a El Salvador por un valor de millones de dólares durante los años ochenta, sin ningún tipo de consideración por el desequilibrio regional que se

estaba creando en América Central. Simultáneamente, EE.UU. se preocupaba de la venta de un tipo de avión caza que podría cambiar el *statu quo* (y no el equilibrio estratégico) del Cono Sur. Debemos señalar que en la práctica, las decisiones sobre transferencia de armas frecuentemente se basan en consideraciones no estratégicas como la presunta interferencia de la venta con el desarrollo político-económico nacional, los intereses particulares de importantes aliados de EE.UU. fuera de la región (el Reino Unido, Israel) y la medida en que el Congreso de EE.UU. pueda estar involucrado. En resumen, ni siquiera las decisiones sobre transferencias de armas a la región son una buena base para entender como el equilibrio estratégico latinoamericano es percibido desde EE.UU..

Otra manera de obtener una visión más inteligente del balance estratégico en América Latina y el Caribe es estudiar el actual enfoque estratégico de EE.UU. hacia la región. Examinar la forma en que Washington sitúa al hemisferio entre sus intereses y compromisos globales y el modo en que los EE.UU. trata de alcanzar sus metas de seguridad en su "vecindario", puede demostrar más claramente la forma en que los EE.UU. ve el equilibrio de poder en la región.

Influencias que forjan la estrategia regional de EE.UU.

Antes de examinar el abordaje estratégico de Washington hacia las Américas debemos subrayar cuatro puntos contextuales.

En primer lugar, los principales documentos estratégicos del gobierno estadounidense muestran una imagen de compromiso global y la percepción de que existe una equivalencia entre las principales regiones del mundo. La *Estrategia de Seguridad Nacional de Comprometimiento y Expansión (engagement and enlargement)* del presidente Clinton, la *Estrategia Militar Nacional* del Jefe del Estado Mayor Conjunto, y el *Informe Anual al Presidente y al Congreso* del Secretario de Defensa esbozan tres grandes metas políticas que se refuerzan entre sí -- 1) La seguridad de los EE.UU. (en sentido militar y diplomático), 2) la prosperidad económica interna y 3) la promoción de la democracia en el exterior -- y explican como se han adaptado a las singulares oportunidades y desafíos de cada región². No se ha hecho ninguna tentativa de priorizar regiones o países dentro de las mismas pues se considera que todas tienen importancia para los EE.UU. La inferencia es que cuando

EE.UU. se encuentre comprometido en la preservación de la paz y la promoción de los valores democráticos en cualquier país, el resultado será mucho más positivo para los intereses internacionales y mutuos que si no lo estuviera. Sin embargo, en la práctica, el compromiso es selectivo y enfoca más los desafíos relevantes para los intereses de EE.UU. que las oportunidades. Washington desea concentrar los recursos del Gobierno donde puedan hacer la mayor diferencia.

En segundo lugar, la tendencia es dar precedencia a consideraciones domésticas lo que afecta profundamente la forma en que Washington interpreta y maneja los eventos externos, haciendo difícil de trazar la línea divisoria entre la política internacional y la nacional, como descubrió la administración Clinton en la implementación del NAFTA y en otros asuntos económicos. El hemisferio occidental presenta un problema singular. La comunidad política de EE.UU. tiene que tratar con la más amplia gama de grupos de interés (*lobby*) y de organizaciones políticas internas, dedicadas a diversas regiones y asuntos. El blanco principal de estos grupos -el Congreso- consiguió también desafiar con éxito varias políticas interamericanas del Ejecutivo en numerosas ocasiones durante los últimos 20 años, y en este momento supervisa estrictamente la forma en que los recursos estadounidenses son utilizados en el hemisferio.

En tercer lugar, para EE.UU. no existe el factor equilibrio en su relación con el resto del hemisferio. El equilibrio desapareció en la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo la real ventaja de EE.UU. no se tornó aparente hasta principios de siglo. La imponente presencia de EE.UU. penetró la vida económica, política, cultural y de seguridad de los países vecinos de las Américas. Desde la negociabilidad fácil del dólar a los valores democráticos, al mundo de Disney y a la sombrilla nuclear, el poder unilateral de EE.UU. y su naturaleza a veces condescendiente, continúan siendo una realidad y lo serán aún por un buen tiempo. El instrumento militar del poder fue el sector gubernamental donde este desequilibrio fue más marcante.

Como resultado EE.UU. ha tradicionalmente contemplado la región como una zona estratégica en la cual era posible mantener la seguridad de su territorio con economía de recursos. Washington rara vez tuvo que incurrir en grandes gastos para proteger o promover sus intereses en las Américas, no obstante el hecho de que sus fuerzas armadas fueron desplegadas en la cuenca del Caribe más de 20 veces en este siglo para proteger

sus intereses. El promedio de la contribución del Departamento de Defensa a la estrategia de economía de fuerza de EE.UU. en el hemisferio en el último decenio ha sido de aproximadamente 1% del presupuesto anual de defensa.

Perspectiva hemisférica en un contexto global

La idea de un hemisferio Occidental diferente y superior al resto del mundo llegó a su apogeo entre 1936 y 1940. Bajo una creciente presión militar y diplomática caían las democracias en casi toda Europa. Muchos americanos del norte y del sur contemplaban el hemisferio como un oasis de paz y seguridad frente al torbellino del Viejo Mundo y fueron atraídos por la idea de un sistema político panamericano. Nadie describió la evolución y el fin de este concepto de manera más efectiva que Arthur Whitaker en su trabajo *La idea del Hemisferio Occidental*. Whitaker argumentaba que la "idea hemisférica" era inseparable de otra tradición norteamericana, el aislacionismo y que ambas perdieron su influencia en el centro político de EE.UU. cuando la inevitabilidad de la intervención americana se tornó una realidad en vísperas de la Segunda Guerra Mundial. Con la decisión del Presidente Roosevelt, a mediados del 40, de comprometer a EE.UU. en la defensa de Gran Bretaña en una guerra no declarada, pero no por ello menos real contra Alemania, Washington se comprometió de forma irrevocable a mantener una perspectiva globalista.

Desde entonces el gobierno de EE.UU. ha tratado muchas veces de definir el papel de América Latina en el contexto estratégico mundial. Desde la perspectiva de hoy, observamos que las decisiones tomadas por los líderes norteamericanos en los últimos 55 años han sido cíclicas, pasando de la cooperación multilateral exitosa durante la segunda guerra mundial, a una serie de relaciones feudales tensas durante la guerra fría, cuando EE.UU. perdió casi todo contacto significativo con la región, frente a asociaciones regionales de post guerra fría, en un ambiente marcado por cambios fundamentales en el pensamiento latinoamericano sobre política económica, democracia constitucional y las relaciones con EE.UU.

La experiencia de América Latina y el Caribe durante la Segunda Guerra Mundial demuestra que la región interamericana tiene su lugar en la visión de mundo de Washington. A pesar que durante la Segunda Guerra Mundial la región no presenció

grandes batallas sino apenas escaramuzas navales menores (contra submarinos alemanes), el Centro Histórico Militar del Ejército de EE.UU. concluyó que las campañas militares y económicas (logísticas) en el teatro americano fueron, en cierto sentido, las más importantes de toda la guerra³. Los estados americanos ayudaron a defender el hemisferio de ataques externos y contribuyeron con materias primas, productos industrializados e incluso unidades militares (mexicanas y brasileñas) para sustentar el "arsenal de la democracia", suministrando así una base sólida para la victoria aliada. La seguridad "en casa", le permitió a EE.UU. construir una fuerza armada capaz de llevar a cabo acciones globales al mismo tiempo, al paso que desarrollaron, fabricaron y distribuyeron modernas armas para equipar a sus ejércitos y a muchos de sus aliados. La experiencia de guerra demostró que el ancla económica y militar de su propio "vecindario" geográfico fue lo que le permitió a EE.UU. desarrollar las capacidades necesarias para tratar de alcanzar intereses globales compartidos⁴.

A medida que el concepto de los dos mundos de la guerra fría comenzó a tomar forma a fin de los 40 y 50, tanto la administración de Truman como la de Eisenhower definieron el papel de las Américas prácticamente en una relación de vasallaje, subordinada al señor feudal. El área geográfica vecina era una de las varias áreas geo-estratégicas del mundo libre que debían ser protegidas por terratenientes en armas contra la amenaza comunista. Ambas administraciones ayudaron a los gobiernos que trataban de aplastar a los movimientos revolucionarios que de acuerdo a su criterio, eran de inspiración comunista. Estados Unidos inicialmente suministró una modernización militar barata, a precios de ocasión con el material que tenían de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra de Corea. Armas baratas pero confiables y una amplia gama de equipo militar asociado. En los años sesenta, el concepto de asistencia para la seguridad de EE.UU. fue ampliado para atacar las raíces sociales y económicas de los disturbios en el hemisferio, en gran medida a través de la Alianza para el Progreso.

Para facilitar el planeamiento para las exigencias de la guerra fría y manejar los contactos de rutina entre militares, el Estado Mayor Conjunto dividió el hemisferio occidental en tres áreas y las asignó a comandos específicos responsables por ellas. - el Comando Sur de EE.UU. en Panamá; el Comando Atlántico de EE.UU. localizado en Norfolk, Virginia que incluye las islas del Caribe y los océanos Atlántico y Pacífico en su entorno,

además de sus responsabilidades con la OTAN; y el propio Estado Mayor Conjunto que incluye México y Canadá (su socio de la OTAN), cuyas áreas de responsabilidad no están asignadas. Este acuerdo básico todavía se mantiene a mediados de los 90 pero la división entre el Comando Sur y el Comando Atlántico está cambiando⁵.

Entre 1960 y 1990, el castrismo y el desafío cubano al poder de EE.UU. propugnó una redefinición del papel de América Latina en el marco global estratégico de EE.UU.. La región se transformó en un teatro de operaciones de la guerra fría y Washington lanzó una campaña de contención a la influencia de los representantes de Moscú en su propia área para evitar una segunda Cuba. La administración Nixon reconoció que la capacidad de EE.UU. para enfrentar el desafío soviético estaba debilitada debido a un exceso de compromisos globales y concentró sus esfuerzos en Brasil, considerado una potencia intermedia en la región -- "adonde se incline Brasil, se inclinará América Latina". La región mientras tanto comenzó a expresar independencia y hostilidad hacia los EE.UU.. Durante los tempestuosos años 70, los EE.UU. casi perdió contacto con los países del continente al producirse un cambio en su política, dejando de apoyar regímenes autoritarios para un abordaje que un historiador describe como una "mezcla de altos principios, compasión humana, fe en las negociaciones y renuencia a intervenir en revoluciones izquierdistas"⁶.

Durante las administraciones Bush y Reagan, los esfuerzos de EE.UU. para formular una visión estratégica adecuada pasaron por una transición que llevó a la inclusión del hemisferio en la visión de mundo de Washington. A inicios de los años 80 la atención se concentraba en enfrentar la amenaza comunista en la Cuenca del Caribe. La región era todavía el teatro de operaciones de la guerra fría y EE.UU. intervino movimientos revolucionarios de diferentes formas en El Salvador, Granada, Nicaragua y varios países latinoamericanos, pero el pensamiento geo-estratégico de Washington evolucionó hacia un renovado interés por la democracia y la economía de mercado. El primer paso fue la iniciativa para la Cuenca del Caribe, una amplia estrategia comercial y de asistencia que no incluía un componente militar. Al final de la década, con el colapso de la Unión Soviética y el dramático cambio para la seguridad hemisférica del significado de Cuba, se dió un segundo paso con la iniciativa para las Américas⁷. De esta importante y positiva innovación económica surgió el Tratado de Libre Comercio de América del

Norte (NAFTA) implementado en enero de 1995. Casi un año más tarde, el Presidente Clinton convocó en Miami a los líderes del hemisferio en la cumbre de las Américas, para celebrar un nuevo movimiento multifacético en el hemisferio e iniciar lo que se espera sea una era de estrecha cooperación en una amplia gama de temas económicos, políticos y sociales y que lleve a la creación del área de libre comercio de las Américas hasta el año 2005.

Al tener que enfrentar las cambiantes realidades geopolíticas y geo-económicas de la post guerra fría, Estados Unidos se acerca nuevamente al hemisferio pero con la sensación de que lo está haciendo por vez primera. El carácter hegemónico y confrontacional de la relación de Washington con las Américas en el pasado, se ha moderado notablemente durante las últimas diez décadas. Muchos analistas académicos y políticos tanto estadounidenses como latinoamericanos consideran sin precedentes las recientes tendencias. Según Abraham Lowenthal "existe hoy en las Américas más homogeneidad política y económica que nunca y muchos líderes latinoamericanos están más dispuestos que antes a establecer relaciones armónicas con Washington. Por su parte EE.UU. tiene más motivos que nunca para invertir en la construcción de una comunidad regional"⁸. Se inició en todo el hemisferio un cambio de dirección hacia el orden con la adopción de medidas de fomento de la confianza y seguridad por parte de muchos gobiernos. Organizaciones internacionales y países garantes de tratados también han tenido éxito en ayudar a las naciones a resolver problemas fronterizos antiguos e incrementar la paz y seguridad local. En este ambiente de esperanza, el académico-diplomático Luigi Einaudi parece tener razón cuando observa que "el NAFTA puede llegar a ser el primer paso en la reinserción de EE.UU. en su propia región geohistórica. Sin duda desde las épocas de Franklin Delano Roosevelt y la política de la buena vecindad, EE.UU. no han hecho tanto para reforzar las amarras en su "vecindario"⁹.

Perspectiva del hemisferio en un contexto global futuro

Al ganar la Guerra Fría, Estados Unidos se transformó en la única potencia. El significado de este hecho para las Américas, según Einaudi, es que "Estados Unidos es el único país en el mundo que en cierta medida se siente parte de todas las regiones: desde Europa al Medio Oriente, desde Asia a África y al Hemisferio

Occidental”¹⁰. Por ejemplo, el fuerte debate que se da en EE.UU. y en varios países europeos, se centra en la definición del papel de Estados Unidos en Yugoslavia y no en la decisión de si EE.UU. debe o no tener un rol. Los líderes latinoamericanos y caribeños deben darse cuenta que Washington continuará dando mayor importancia a sus intereses globales que aquellos que sean meramente regionales y desde la perspectiva de EE.UU., la región americana se define en ese contexto.

Un sentimiento de compromiso global empapa los documentos estratégicos del gobierno de EE.UU.. En su *Estrategia Nacional de Seguridad de Compromiso y Expansión*, declara el Presidente Clinton: “Nuestra estrategia de seguridad nacional se basa en la expansión de la comunidad democrática de las economías de mercado, la cual funciona como disuasión y contención contra una serie de amenazas a nuestra nación, nuestros aliados y nuestros intereses”¹¹. El Secretario de Defensa Perry es más directo en su reciente *Informe Anual al Presidente y el Congreso*: “Estos últimos años han cambiado la ecuación de seguridad en el mundo pero hay un hecho fundamental que no ha cambiado: Estados Unidos seguirá siendo una potencia global con intereses globales”¹². El General Shalikashvili, Jefe del Estado Mayor Conjunto observa en la *Estrategia Militar Nacional* que “existen amplios precedentes históricos en este siglo de que la inestabilidad regional en términos militares, económicos y políticos puede escalar a conflictos globales. Nuestra estrategia promueve la estabilidad como condición para el establecimiento de circunstancias en las cuales la democracia pueda enraizarse y expandirse en todo el mundo. Usaremos las actividades de paz cotidianas de las fuerzas armadas para alcanzar esa meta”¹³.

“Los cambios globales sin duda han complicado la concepción y conducción de la política externa de EE.UU., escribe el respetado analista de seguridad Richard Haas. “Vivimos una época de ‘desreglamentación internacional’, en la cual hay nuevos actores, nuevas capacidades, nuevos alineamientos - pero por ahora, ninguna nueva regla”¹⁴. Para expandir y proteger sus intereses en este ambiente, Estados Unidos ha tenido que hacer intervenir no sólo a actores internacionales establecidos sino también a muchos protagonistas emergentes, no gubernamentales. Esta tendencia tiene también raíces en las ansiedades políticas internas. La incertidumbre global y la escasez de recursos imprimen en la sociedad el sentimiento de que las energías nacionales deben concentrarse en la satisfacción de las necesidades internas. En realidad las amenazas y

aprehensiones actuales frecuentemente son serias pero no ponen en peligro la sobrevivencia nacional sino que estimulan un creciente sentimiento aislacionista. Washington debe actuar con deliberación en el escenario internacional, con sus socios, estableciendo prioridades o limitando sus esfuerzos a nivel mundial. Persiste, sin embargo, apego al liderazgo de EE.UU.: en el NAFTA, en la conducción de la diplomacia que afecta al Medio Oriente, Irlanda del Norte, Corea del Norte; para convencer a los aliados de la OTAN a apoyar un abordaje cooperativo en relación a la ex-Unión Soviética y los países miembros del ex-Pacto de Varsovia. Desde el final de la operación Tormenta en el Desierto en 1991 y el comienzo de la operación Guerrero Vigilante en Kuwait, en octubre de 1994, los militares norteamericanos han participado en 27 operaciones bilaterales y multilaterales (ONU, OTAN, *ad hoc*) en 18 países. En el futuro, la interdependencia global parece garantizar que Washington continuará recibiendo innumerables llamadas que lo llevarán a involucrarse en el exterior.

EE.UU. no tiene recursos ilimitados y no puede ni debe responder a cada crisis o a cada conflicto. Washington, sin embargo, está convencido de que en la medida en que las democracias y las economías de mercado se afiancen en otras naciones, tanto los Estados Unidos como los demás estados se hallarán más seguros, prósperos e influyentes, mientras que el mundo como un todo será más humano y más pacífico. EE.UU. está tratando de encontrar países que piensen de la misma manera para trabajar juntos en la resolución de los problemas globales de hoy. Apenas dos condiciones básicas son necesarias: los países deben estar dispuestos a quebrar antiguos vínculos aislacionistas como lo hiciera EE.UU. al comienzo de la Segunda Guerra Mundial y deben aceptar e institucionalizar normas internacionales de conducta y de responsabilidad en áreas tales como el comercio, la no proliferación de armas de destrucción masiva, la protección del medio ambiente y el respeto por los derechos humanos. Para Washington el papel emergente de las naciones del continente en el nuevo marco estratégico de EE.UU., es el de ser un socio comprometido, dentro de los límites de sus capacidades nacionales, que cumpla y haga cumplir las normas internacionales.

La importancia del globalismo para EE.UU. y su necesidad de ayuda, hacen que las relaciones bilaterales mejoren cuando los gobiernos se muestran dispuestos a instituir reformas políticas y a asumir un papel internacional más allá del comercio y la

inversión. Esta tendencia es más una cuestión de naturaleza humana que de políticas oficiales declaradas. El Secretario Perry sin embargo, en un capítulo de su *Informe Anual* dedicado a América Latina, llega a sugerir varias formas a través de las cuales los países vecinos del hemisferio pueden compartir su tarea en otras partes del mundo. Las propuestas del Secretario Perry incluyen el envío de fuerzas nacionales para contingencias militares, apoyo al desarrollo internacional y la democratización, contribución con efectivos o recursos financieros en operaciones de paz de las Naciones Unidas, y el compartir costos en despliegues de EE.UU.¹⁵ Muchos gobiernos de la región han respondido contribuyendo con la ONU o la OEA en operaciones de paz dentro y fuera del hemisferio.

Argentina es el país que ha demostrado el mayor compromiso regional con el globalismo. La administración Menem reconoce que los intereses de Argentina por lo pronto, van mucho más allá de sus fronteras y, en consecuencia, ha intervenido en diversas instancias en el exterior. Como resultado, las relaciones entre Washington y Buenos Aires han tenido un desarrollo sin precedentes en la región. Existen en estos momentos diálogos estratégicos a los más altos niveles diplomáticos y castrenses, reuniones regulares bilaterales de defensa y grupos de trabajo de estado mayor conjunto, además de varias formas de interacción de rutina que han aumentado de manera significativa la visibilidad de Buenos Aires, en el pensamiento político de Washington. Relaciones semejantes con Brasil y Chile se encuentran en las primeras fases de desarrollo.

Perspectiva del hemisferio en su propio contexto

En la cumbre de las Américas de 1995, el Presidente Clinton estableció como objetivo estratégico de largo plazo para Estados Unidos en América Latina y el Caribe el fortalecimiento del hemisferio con naciones democráticas, gobiernos capaces y eficientes y sociedades vibrantes, con economías abiertas y dinámicas que proporcionen un nivel de vida cada vez mejor a sus poblaciones y mercados de exportación abiertos para productos y servicios de EE.UU. Pocos discordarían de los objetivos de la administración, sin embargo muchos analistas norteamericanos, latinoamericanos y caribeños estarían de acuerdo con Abraham Lowenthal cuando dice que "las futuras relaciones interamericanas no quedarán claras hasta que EE.UU. asuma un

curso definido (hacia esa meta), después de una década de andar a la deriva”¹⁶. La diferencia entre la Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente y el Informe Anual del Secretario de Defensa en la descripción de como EE.UU. debe encarar las Américas, sugiere que la crítica de Lowenthal todavía es válida. Ambos documentos apenas establecen objetivos políticos de EE.UU., que de hacerse realidad harían que el Presidente alcanzara su meta estratégica de largo plazo. No se explicita ningún concepto estratégico que guíe los esfuerzos en dirección a los amplios objetivos establecidos para el hemisferio.

Una mirada a ambos documentos revela que la estrategia de seguridad del Presidente declara que la meta primordial es la preservación y defensa de gobiernos civiles electos y el fortalecimiento de las prácticas democráticas que respeten los derechos humanos. Se mencionan brevemente cuatro metas adicionales: fortalecer la cooperación regional (incluyendo la OEA), eliminar el flagelo del narcotráfico, fortalecer las normas para las instituciones de la defensa y proteger los recursos ambientales¹⁷. En el abordaje más tradicional del Departamento de Defensa, existen dos objetivos principales para mantener la estabilidad regional y aumentar la cooperación regional. El éxito en estas dos áreas debe asegurar que los recientes pasos en dirección a la democracia, el libre mercado, el desarrollo sostenible, la lucha contra el narcotráfico y la reconciliación nacional continúen y que se pueda alcanzar un progreso aún mayor¹⁸. Ninguno de los documentos ofrece alguna idea de como EE.UU. contempla el equilibrio estratégico y militar entre países vecinos o subregiones. El mensaje a los países del área es que cada uno es importante para EE.UU. y que EE.UU. ve su propio rol como importante en todos los países. En la práctica, sin embargo, esto no siempre ha sucedido.

Históricamente los intereses de seguridad de EE.UU. han separado a la región geográficamente en tres áreas: Canadá, que hasta el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte se concebía tan solo en términos de Europa (la OTAN); toda la cuenca del Caribe, a menudo fuente de preocupaciones para la política interna y externa de EE.UU. y el resto de América del Sur, con la cual EE.UU. hasta hace poco tuvo un contacto menor. Durante la Guerra Fría, Washington concentró su atención en los países de la cuenca del Caribe. Las prioridades estratégicas incluían: protección del acceso y tránsito en la región, uso irrestricto del Canal de Panamá; mantenimiento de una pequeña presencia militar en varias bases del Caribe, preservación de la

capacidad de acceso a materias primas, sobre todo bauxita y petróleo y la solidaridad de la región para con las posiciones de EE.UU. en foros internacionales. Junto a estos intereses existe una meta no declarada pero importante cuyas raíces datan de la doctrina Monroe de 1823: cerciorarse que la región interamericana permanezca segura y amistosa para con la presencia, poder y movimiento comercial y militar de EE.UU., y mantener abiertos los accesos. En el pasado alcanzar esta meta presuponía el uso de la diplomacia y en ocasiones la fuerza militar para evitar que fuerzas rivales desafiaran la influencia de EE.UU. y sus capacidad de controlar los eventos en el área¹⁹.

A mediados de los noventa, el hemisferio es importante para EE.UU. por otra serie de motivos. Los intereses estratégicos tradicionales se han hecho secundarios. La cuenca del Caribe aún exige la atención pública de EE.UU. y delimita el alcance del interés de Washington en la región interamericana -- EE.UU. después de todo es un Estado caribeño. Una corta lista de los intereses estratégicos de hoy comienza con el imperativo económico, en particular mercados para la exportación e inversión de EE.UU. en países vecinos; petróleo de Venezuela (el principal proveedor del mundo del producto refinado para EE.UU.), México y cada vez más Colombia; avenidas irrestrictas de comercio, muchas de las cuales pasan todavía por Panamá, donde la permanencia de una reducida presencia militar de EE.UU. después de la implementación del Tratado del Canal de Panamá es todavía una opción. La lista incluye también la promoción de la democracia, el control de la emigración ilegal y el flujo de refugiados hacia EE.UU. y la eliminación del tráfico ilegal de drogas y otras formas de contrabando.

La oficina de asuntos de seguridad internacional del Departamento de Defensa publicó la *Estrategia de EE.UU. para la Seguridad en las Américas* en setiembre de 1995, una de cinco visiones regionales estratégicas, para explicar los esfuerzos que viene desarrollando el departamento para vencer los desafíos y aprovechar las oportunidades que señalara el Presidente Clinton en su estrategia "Compromiso y Expansión." En cierto sentido, el documento traduce los intereses y los objetivos de seguridad nacional en términos de defensa. Desde la perspectiva del Pentágono, el compromiso regional incluye: la promoción de normas democráticas en las relaciones político-militares; promoción de la resolución pacífica de disputas; adopción de medidas de fomento de la confianza y seguridad e implementación de iniciativas de no proliferación y control de armas

convencionales; apoyo a los esfuerzos desarrollados por las diversas agencias contra el narcotráfico, con énfasis en los países productores y profundizar la cooperación para la defensa entre fuerzas armadas. Adicionalmente, el Departamento de Defensa y el Comando Sur son responsables por aspectos específicos del Tratado del Canal de Panamá²⁰.

El compromiso del Departamento de Defensa con las Américas es interactivo y diversificado, englobando una amplia gama de diferentes contactos con países vecinos. "Nuestra estrategia tendrá éxito", escribe el Subsecretario de Defensa, Joseph Nye, "en la medida en que los programas de bajo perfil y largo plazo reduzcan las posibilidades de un conflicto y la necesidad de desplegar fuerzas en situaciones de emergencia ...".²¹ Reflejando el enfoque básico de Washington hacia la región, el Pentágono más bien enfatiza objetivos políticos que países específicos. Un gran número de sus programas y actividades -- tales como los ejercicios multilaterales, la Asistencia para el Adiestramiento y la Formación Militar (IMET), consultas bilaterales y contactos entre fuerzas armadas -- son formas de apoyar los objetivos del departamento al involucrar el mayor número de países posible de acuerdo a las circunstancias. Un ejemplo de este enfoque pudo ser visto en Fort Chaffee, Arkansas, en setiembre de 1994. Soldados de Colombia, Venezuela y Ecuador (aproximadamente 1700) participaron en maniobras combinadas patrocinadas por el Comando Sur de EE.UU., que utilizaron como escenario la narco-guerrilla. Generales de la Argentina, Brasil y Chile concurren como observadores, estuvieron presentes también representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Un ejercicio subsecuente en Puerto Rico tuvo como foco las operaciones de paz multinacionales, juntando unidades militares centroamericanas con observadores militares y civiles de más de 20 países y organizaciones. El XXXV ejercicio naval UNITAS en 1994 incluyó una serie de eventos conjuntos-combinados de entrenamiento bilateral y multilateral que duraron casi medio año, con unidades de la marina, fuerza aérea y guardia costera de EE.UU. y nueve países latinoamericanos. Participaron también tres países europeos.

Las relaciones pueden nutrirse sin enfatizar deliberadamente el poder relativo de los diferentes estados. La naturaleza de los intereses de seguridad de EE.UU. y los eventos actuales en el hemisferio llevan a contactos más frecuentes con países como Brasil y México que con otros. Por el momento, los vínculos más estrechos de Washington son con Buenos Aires,

sobre todo debido al compromiso de Argentina con la paz internacional. Esta asociación ha hecho que Washington reestudie aspectos de su relación con su viejo aliado, Reino Unido. El gobierno estadounidense desea explotar el potencial de una mayor colaboración en asuntos económicos y de seguridad con México, Brasil, Venezuela, Chile y otros países latinoamericanos, a pesar de las medidas dilatorias del congreso en agregar un país tan atractivo para el NAFTA como Chile.

En resumen, poco pasa en el Hemisferio Occidental sin que EE.UU. tenga alguna función, aún cuando ésta sea la de no hacer nada. Para EE.UU. no existe la neutralidad en asuntos regionales, tampoco el comportamiento desinteresado. Pero en este momento, a mediados de los noventa, surge la oportunidad de crear una verdadera asociación, algo que no ha sido posible desde la Segunda Guerra Mundial. La coordinación y la cooperación ente Washington y las demás capitales americanas se construye en base a las transformaciones democráticas y de libre mercado²²; a las percepciones compartidas de amenazas a la seguridad común que se definen en términos que son tanto transnacionales (narcóticos, crimen, migraciones, contrabando, degradación ambiental) como tradicionales (reivindicaciones territoriales, recursos naturales, control de armas, disturbios internos). Como resultado el pensamiento de seguridad de Washington se amplió, sobrepasando el estrecho foco anterior que se centraba solamente en la Cuenca del Caribe, pese a que esta subregión sigue siendo muy importante para Estados Unidos²³. Prueba de este cambio es la estrategia actual contra las drogas. Desde noviembre de 1994, la atención de las agencias que luchan contra las drogas en EE.UU. y sus organismos de apoyo, tales como el Departamento de Defensa y la comunidad de inteligencia de EE.UU., se ha concentrado en la producción y el tráfico en varios países andinos en lugar de concentrarse exclusivamente en el tránsito norte de la cocaína y su entrada a EE.UU. En el área de los narcóticos y en muchas otras, Washington está comenzando a aceptar que su seguridad en el futuro estará más que nunca estrechamente ligada a la de sus vecinos americanos.

La única excepción en este cuadro es la política de EE.UU. hacia Cuba, una política que no se ha ajustado a la nueva realidad. Aferrados tercamente a una política de contención y aislamiento que fue desarrollada para una situación mundial muy diferente de hace 30 años, EE.UU. tiene poca influencia en Cuba, ningún contacto con líderes actuales o potenciales y ninguna

forma de precipitar cambios en la isla excepto esperar que el embargo económico cause la caída del gobierno de Castro. Cuba ya no es una amenaza estratégica para EE.UU. El colapso de la Unión Soviética y el fin de su apoyo externo eliminaron la capacidad de Cuba de emprender aventuras internacionales. Simultáneamente, los cambios en el mundo de la post guerra fría hicieron que el modelo revolucionario cubano y su ayuda externa se tomaran indeseables. Este vecino presenta hoy muchos de los problemas y oportunidades que Washington ha tenido en otros países latinoamericanos.

Implicaciones para el hemisferio occidental

La pregunta original de este trabajo era como veía EE.UU. el balance de poder en las Américas. Luego de examinar las tentativas de Washington de insertar a la región interamericana en el marco de sus intereses y compromisos estratégicos y de observar como el Departamento de Defensa persigue sus metas de seguridad en el hemisferio, el concepto de equilibrio de poder aplicado a esta región no emerge como algo relevante para EE.UU. Los documentos estratégicos identifican los intereses y objetivos norteamericanos y subrayan el reciente deseo de compartir la responsabilidad por la paz y la seguridad global y regional. Los programas y las iniciativas de defensa tratan de apoyar estos fines siempre que es posible, sin crear prioridades entre naciones. La geografía y la historia siempre darán a México, América Central, las islas del Caribe, Venezuela y Colombia una cierta ventaja en las negociaciones con EE.UU. lo que no está absolutamente relacionado con consideraciones de política exterior tales como mantener o cambiar el balance estratégico local o subregional.

Al escribir sobre la política de EE.UU. para las Americas, Robert Kagan, ex-sub secretario de estado para asuntos interamericanos, observa que "sucesivos líderes han tratado de asegurar que este hemisferio fuera un lugar donde los americanos puedan viajar y hacer negocios libre de arbitrariedades, guerras económicas, o amenazas de violencia. La capacidad de EE.UU. de crear tal clima cerca de sus fronteras era mayor que en cualquier otra parte del mundo, al mismo tiempo que su tolerancia para con cualquier disturbio o interferencia es menor que en cualquier otra parte del mundo"²⁴. Buscar la estabilidad y la oposición a los cambios caóticos, a la ilegalidad y a los disturbios

violentos se mantienen constantes pero las ideas estrechas y paternalistas del pasado han comenzado a desaparecer del pensamiento norteamericano. El énfasis hoy se coloca en el fortalecimiento de las sociedades regionales y la solución de problemas comunes. En el conflicto fronterizo de 1995 entre Perú y Ecuador por ejemplo, los estados vecinos no tomaron partido. Al contrario apoyaron a los cuatro países garantes -- Argentina, Brasil, Chile y EE.UU. -- en sus esfuerzos de entablar el diálogo con los beligerantes para encontrar una solución final para este dolor de cabeza, un solución que evite que los dos estados andinos vuelvan a tomar las armas.

A largo plazo, la mentalidad de equilibrio de poder no es conducente ni a la estabilidad ni a la cooperación regional. Como tampoco la implícita afinación de las capacidades nacionales entre vecinos en competencia es algo consistente con los intereses de EE.UU. Un "más allá del éxito de NAFTA no puede ser ni exclusivista ni aislacionista" observa Luigi Einaudi al referirse al futuro del hemisferio. "Debe ser compatible con el GATT en la economía, democrático en la política y universalista en el espíritu". Podría haber agregado comprometido con la seguridad y el fomento de la confianza y respetuoso de la soberanía nacional. En el futuro el interés activo de EE.UU. en la región y su voluntad de continuar respondiendo a la difícil y espinosa pregunta de dónde encuadra al hemisferio en su visión puede coadyuvar a asegurar que la idea de Einaudi de torne una realidad. Si Washington busca con suficiente ahínco, descubrirá que esta región es la variable crucial, mutuamente dependiente en este proceso estratégico.

Notas

1. Coronel (retirado) del ejército de EE.UU. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos Universidad Nacional de Defensa.
2. Se incluyen cinco amplias regiones geográficas en la edición de 1995 de *la Estrategia Nacional de Seguridad de Comprometimiento y Expansión*: Europa y Eurasia, Asia Oriental y el Pacífico, el Hemisferio Occidental, el Medio Oriente y el sur y suroeste de Asia y África.
3. La Junta Interamericana de Defensa, establecida en Washington en 1942, es un monumento a este momento de consulta y colaboración. Fue a través de ella que cada gobierno americano tuvo los medios de expresar sus propias preocupaciones y pedir ayuda a los países vecinos para vencerlas.
4. Uno de los cambios más recientes en el plan de comandos unificados del Departamento de Defensa, a partir de junio de 1997, por orden del Secretario de Defensa integrará, a toda América Latina (excepto

- México) y el Caribe, además de las áreas de aproximación aéreas y marítimas bajo el Comando Sur. Con el plan de implementación del Tratado del Canal de Panamá, el cuartel general del Comando Sur se mudaría de Quarry Heights en Panamá a Miami en 1998
5. Michael I. Krysanek, *Relaciones entre los EEUU y América Latina*, segunda edición. (New York: Praeger, 1990), 66 -67.
 6. Charles E. Kirkpatrick, *Defensa de las Américas*, Campañas del Ejército de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial (Washington, DC: Taller Gráfico del Gobierno de EE.UU., 1991), 20.
 7. Abraham F. Lowenthal, "América Latina y los Estados Unidos en un Nuevo Mundo: Perspectivas para una Sociedad" en *América Latina en un Nuevo Mundo*, ed. Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (Boulder, CO: Westview Press, 1994), 237.
 8. Luigi Einaudi, "Seguridad y Democracia en el Hemisferio Occidental" en *Seguridad Hemisférica en Transición: Ajuste al ambiente pos-1995*, ed. L. Erik Kjonnerod (Washington, DC: National Defense University Press, 1995), 173.
 9. Einaudi, "Seguridad y Democracia", 173.
 10. William J. Clinton, *Estrategia de Seguridad Nacional de Comprometimiento y Expansión* (Washington, DC: The White House, 1995), 2.
 11. William J. Perry, *Informe Anual al Presidente y al Congreso* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1995), 7.
 12. John M. Shalikashvili, *Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos de América, 1995: Una estrategia de Comprometimiento flexible y selectivo* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1995), 4.
 13. Richard N. Haas, "Paradigma Perdido", *Foreign Affairs* 74, 1 (Enero/Febrero 1995), 43.
 14. Perry, *Informe Anual*, 4.
 15. Lowenthal, "Perspectivas para una sociedad", 246.
 16. Clinton, *Estrategia de Seguridad Nacional*, 30.
 17. Perry, *Informe anual*, 4.
 18. Washington no ha redefinido el concepto "potencias rivales" derivado del equilibrio de poder de la guerra fría, para su área vecina ni a corto ni a largo plazo. En el ambiente de seguridad atípico de hoy en día, algunos actores no estatales, tales como los carteles del narcotráfico y mafias de contrabando internacional, son de hecho potencias rivales, por lo menos en lo que se refiere a la riqueza y a la disposición de proteger y promover intereses estratégicos. Un desafío futuro podría surgir de un competidor extra-hemisférico interesado tal vez en dominar el comercio subregional, lo que por su parte agrega significativo poder de negociación a nivel diplomático en asuntos hemisféricos.
 19. El Tratado de Neutralidad, complementario, concede tanto a EE.UU. como a Panamá el derecho unilateral de defender el canal y mantenerlo abierto a buques de todas las naciones. Este tratado no tiene límite de tiempo.
 20. Departamento de Defensa, Oficina de Asuntos de Seguridad Internacionales, *Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos para las Américas* (Washington DC: US Government Printing Office, 1995), 19.

21. América Latina y el Caribe y Estados Unidos son los mercados que crecen más rápidamente para sus exportaciones mutuas. El comercio bilateral en la región se ha más que duplicado desde 1983, de 67.000 millones a aproximadamente 153.000 millones en once años.
22. La estagnación económica en muchos países del Caribe, sistemas estatales frágiles, gobiernos mal administrados y una aceptación generalizada de la corrupción hacen a la subregión un área vulnerable al narcotráfico y la producción de drogas. La inestabilidad política y una perspectiva económica sombría son los incentivos para la inmigración ilegal, que los gobiernos nacionales no pueden o no quieren prevenir. El uso de los países de la cuenca del Caribe como conductos para el contrabando internacional de inmigrantes ilegales está en crecimiento.
23. Robert Kagan, "Aquí para siempre: Los EEUU y América Latina", *El interés nacional* (Primavera 1990), 61.
24. Einaudi, "Seguridad y democracia", 174.

SECCION II

BALANCE ESTRATEGICO: CASOS DE ESTUDIO

Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua

Gabriel Aguilera Peralta¹

I. Seguridad y medidas de confianza mutua

El tema de la seguridad es un componente esencial de toda agenda de política exterior de los Estados contemporáneos. Definiéndolo en su sentido más amplio como la percepción de amenaza a una sociedad y la medidas necesarias para enfrentarla, actualmente se estima que esa agenda cubre un amplio espectro de elementos, siendo las amenazas de tipo militar solamente uno de ellos².

Sin embargo, ese elemento continúa presente y continúa siendo importante, aunque ya no con la centralidad que tenía bajo la definición tradicional que tendía a subsumir la seguridad en las amenazas militares. La idea de que en alguna forma un Estado y su sociedad pueden afrontar riesgos de tipo militar a su existencia o bienestar, no solamente justifica la función de las fuerzas armadas en cuanto responsables de la defensa nacional, sino también es un tema importante en las definiciones de balance estratégico a más de ser el contenido de las estimaciones de balance militar.

En este contexto que ubicamos la discusión sobre las *Medidas de Confianza Mutua* que son, como se sabe, un conjunto de técnicas que en sentido estricto tienen como finalidad "reducir tensiones y hacer menos probable el inicio de conflictos debido a

malentendidos, errores o mal interpretación de las intenciones de un adversario"³ en tanto que su sentido amplio se refiere a las medidas que buscan fomentar la confianza en las relaciones entre Estados.

Se deben hacer dos precisiones sobre las MCM. Por una parte aunque tienen una especificidad, son parte de la problemática general de seguridad y por consiguiente no se pueden interpretar fuera de un contexto político y social concreto; por otra parte aunque el aspecto militar es importante, las MCM se extienden a otros campos. La OEA distingue las MCM políticas, diplomáticas, educativo - culturales además de las militares. Clasifica estas últimas en las vinculadas al movimiento de tropas y ejercicios, intercambio de información, intercambio de personal, contactos, entrenamiento y educación⁴.

Existen numerosas experiencias de MCM en las relaciones internacionales contemporáneas, siendo las más conocidas probablemente las que conlleva la Conferencia de Cooperación y Seguridad Europea a partir del acuerdo de Helsinki.

En América Latina hay diversos acuerdos internacionales que integran medidas de MCM. El desarrollo de esas medidas se ha favorecido por el ambiente de distensión que siguió a la conclusión de la guerra fría y que por los menos en América Latina se mantiene.

II. Conflictos y seguridad en Centroamérica

Pese a que algunos de los países centroamericanos, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, tienen una larga historia integracionista que viene de una raíz histórica, por haber constituido una sola entidad en la colonia y en los primeros años de la independencia, no se habían dado hasta el advenimiento de la crisis de los años 80, entendidos de seguridad que pudieran originar MCM.

En Centroamérica las concepciones de seguridad fueron individuales y estuvieron orientadas por criterios ortodoxos, en cuanto a la percepción de amenazas externas a la soberanía e integridad territorial. Las agendas de los países hacían referencia en el caso de Guatemala a su sempiterna reclamación sobre el territorio de Belice, que entre 1976 y 1977 estuvo a punto de provocar un conflicto bélico, en el caso de Honduras a la disputa territorial con Nicaragua sobre si la línea de demarcación corría por el río Coco o el Patuca y que llevó a choques armados entre

ambos países en 1957. Más grave aún fue la controversia entre Honduras y El Salvador en relación a la emigración proveniente del segundo país al primero y también a problemas de demarcación fronteriza, que llevó a la llamada "guerra de las 100 horas" en 1969 entre esas dos naciones.

Nicaragua por su parte, aparte de los mencionados problemas de frontera con Honduras también los tuvo con Costa Rica y posteriormente presentó reclamaciones a Colombia por el archipiélago de San Andrés y Providencia.

A pesar de esas diferencias, la tendencia integracionista de la región que originó el exitoso Mercado Común Centroamericano en la década de los años sesenta y su acompañante estructura política, la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, fortaleció un interés común entre los 5 países miembros, sobre la base del cual podría haberse desarrollado una agenda de seguridad común y el fortalecimiento de la confianza. Sin embargo, aunque ODECA teóricamente creó un Consejo Centroamericano de la Defensa este no funcionó más que en relación a lo que constituía una percepción común de amenaza el imaginario del "comunismo" que ocupaba el centro de las agendas de seguridad en el ambiente de la guerra fría.

Debido a esa razón la primera estructura regional centroamericana sobre temas de seguridad, el *Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA)* de los años 60, se articuló en ese sentido. Formada por los Ministros de la defensa o de seguridad, nominalmente parte de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), era en realidad conducida con autonomía por los altos mandos de los ejércitos involucrados.

En la concepción original del proyecto, se incluían elementos tendientes a la unificación militar o bien propios de las MCM actuales, tales como la unificación de uniformes, sistemas de estudio distintivos, creación de una unidad militar centroamericana, fundación de una escuela de guerra unificada, uniformación de la doctrina y creación de un Estado Mayor regional, haciéndose constar que se trataría de "buscar la mejor solución a los problemas que nos son comunes"⁵.

Sin embargo, el organismo que llegó a ser constituido se inspiró en la estructura de la Junta Interamericana de Defensa y puso el énfasis en la defensa regional, pensando principalmente en la mencionada "amenaza comunista". Un proyecto de Tratado de Defensa Centroamericano, que si recogía algunas de las ideas originales no llegó a ser ratificado⁶.

El CONDECA adoleció de ser un ente apoyado principalmente por países de regímenes autoritarios, como lo eran en esa época Guatemala, El Salvador y Nicaragua y por lo tanto, si bien llegó a organizar redes centroamericanas, como el organismo de inteligencia denominado "Regional de Telecomunicaciones", su centro de interés era la contrainsurgencia y no fue mayormente eficaz en desactivar los conflictos tradicionales, y se desactivó después de la revolución nicaragüense debido a que a CONDECA le resultaba imposible admitir en su seno a un gobierno surgido de la revolución que precisamente buscaban combatir. El organismo nunca fue formalmente disuelto y su secretaría ejecutiva, denominada COPECODECA, sigue operando hasta la fecha como una instancia de enlace en la que hay representaciones permanentes de las fuerzas armadas de la región. Pero en los hechos no tiene mayor capacidad de influencia y ha sido superado por las instancias surgidas después de la crisis.

En resumen, el balance estratégico prevaleciente en la región hasta antes de la crisis articulaba zonas de confrontación tradicionales por disputas territoriales interestatales, con áreas de cooperación generadas por la percepción de una amenaza común, el llamado "comunismo" y la tendencia integracionista de los regímenes políticos.

La primera dimensión hacía que los Estados se preocuparan del balance militar y originó, después de la guerra Honduras - El Salvador, esfuerzos para mantener la equiparación de efectivos y de recursos armamentistas, especialmente en cuanto al arma aérea, aún dentro de los reducidos límites de los ejércitos del Istmo. La segunda área originó los ya mencionados esfuerzos de estructuras primarias de coordinación.

Debido entre otras razones a que la subregión se encontraba en la esfera directa de influencia norteamericana y por lo tanto la lógica de la guerra fría era predominante, el espacio de cooperación ante el llamado "comunismo" tendió a limitar la expansión de la confrontación interestatal.

Durante los años 70, la profecía se autorealizó, en la medida que el desarrollo de movimientos revolucionarios en contra de los gobiernos autoritarios de varios países del área, el mencionado triunfo de los sandinistas de Nicaragua, los conflictos ideológicos resultante de ello entre diversas naciones centroamericanas y la involucración de ese contencioso con la rivalidad de superpotencias, a más de la intervención norteamericana, constituyeron una situación en que en los hechos, los temas de

seguridad se centraban en la agenda militar, básicamente en las confrontaciones armadas internas.

III. La crisis y la Iniciativa de Contadora

La llamada crisis centroamericana que convencionalmente se ubica entre el triunfo de la revolución sandinista en 1979 y la derrota electoral de esa fuerza en las elecciones nicaragüenses de 1990, constituyó un conflicto de extrema gravedad y complejidad, ya que mezcló variantes de contenciosos de diversa naturaleza y elevada letalidad. De esa forma la crisis fue al mismo tiempo una disputa de soberanía e ideológica entre Nicaragua y sus naciones vecinas, conllevó devastadoras guerras internas en El Salvador, Nicaragua y en menor medida Guatemala con algunas manifestaciones en Honduras y Costa Rica y fue uno de los principales frentes de la guerra fría, con la confrontación entre los bloques capitalista y comunista; las potencias confrontadas tuvieron inclusive una presencia física con el establecimiento de bases norteamericanas en Honduras y Costa Rica, la participación de asesores militares de esa nación en El Salvador y la de asesores de Cuba y el bloque soviético en Nicaragua⁷.

Si esa crisis no evolucionó hacia una conflagración de mayores dimensiones, se debió a las tempranas propuestas de negociación política, integrando MCM, y a la posterior conclusión de la guerra fría, que permitió que esas propuestas se desarrollaran.

Aunque hubo diversos intentos, la iniciativa de Contadora fue probablemente la de mayores dimensiones y se le suele acreditar con haber detenido la escalada del conflicto y si bien no lo llegó a resolver, ganó el tiempo necesario para que surgiera el procedimiento de Esquipulas, ya en un ambiente internacional en que se iniciaba la distensión mundial⁸.

Contadora tenía como eje central la idea del respeto mutuo a la soberanía de los países involucrados, ponía énfasis en los temas de seguridad y en las negociaciones intergubernamentales y por ello sus diversos documentos fue perfeccionando una propuesta amplia de MCM que se reconoce mejor en el proyecto revisado de *"Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica"* de 1985. Ese instrumento en su capítulo III sobre "Compromisos de Seguridad" planteaba compromisos en materia de maniobras militares, detención de la carrera armamentista, desmantelamiento de bases, escuelas u otras

instalaciones militares extranjeras, retiro de asesores militares extranjeros, prohibición de tráfico de armas, eliminación de apoyo a fuerzas irregulares, abstención de fomentar o apoyar actos de terrorismo, subversión o sabotaje y el establecimiento de un sistema regional de comunicación directa. Como anexo se añadía un glosario de definiciones operativas⁹.

De acuerdo a la lógica de Contadora, si los países de la región volvían a regir sus relaciones según las normas del derecho internacional y adoptaban un conjunto de medidas de seguridad, ello generaría la confianza necesaria entre ellos para superar el conflicto, a la vez que se pedía a las potencias extraregionales que respetaran el acuerdo. Un tanto débil en el tratamiento de las guerras internas, el Acta Revisada constituía sin embargo una puerta posible de salida del conflicto.

Se sabe que los actores centroamericanos, con excepción de Nicaragua, no aceptaron el Acta Revisada poniendo así fin a ese esfuerzo. La influencia de Estados Unidos en algunos de esos actores parece haber sido decisiva en esa actitud.

IV. Esquipulas y la salida de la crisis

Esa situación cambió al adoptarse el *Procedimiento de Esquipulas para la paz y la democratización de Centroamérica* en 1987, ya que por medio del mismo los Estado centroamericanos lograron una solución política negociada a la crisis, y convinieron principios de organización política y social democráticos, que dieron origen a un clima regional que permitió iniciar la discusión sobre nuevas acepciones de seguridad¹⁰.

Señalando que el sentido del conjunto de acuerdos sería "...acelerar el desarrollo para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria"¹¹ el entendimiento de Esquipulas incluyó varios párrafos que se refieren a temas de seguridad, entre ellos el 5 "cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales", el 6 "no uso del territorio para agredir a otros Estados", y particularmente el 7, "negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento"¹².

Sin embargo, Esquipulas no llegó a emitir una definición de seguridad o el fundamento de una doctrina en ese campo; su párrafo 7, en realidad refirió a la propuesta de Contadora. Sin embargo, el ya analizado concepto de Contadora que se refería a los conflictos interestatales centralmente, no alcanzaba a cubrir

la idea de Esquipulas, de abarcar los contenciosos internos y externos¹³.

Sin embargo, en los hechos la discusión directamente ligada a la seguridad no se retomó sobre las posiciones de Contadora ni ninguna otra, ya que si bien se habían sentado las bases para la distensión, el conflicto interno y externo no había concluido y se precisaron varios años de difícil negociación hasta ejecutar los paquetes de entendidos que realmente concluyeron los contenciosos. Fue hasta ese momento que las condiciones permitieron asumir el tratamiento regional de la agenda de seguridad y el desarrollo de las MCM regionales.

V. La agenda de seguridad: niveles decisorios

En la actualidad se puede reconocer una estructura que incluye varios niveles decisorios en relación a la discusión sobre seguridad. Ellos son los siguientes:

- a) Reuniones cumbres de los presidentes centroamericanos
- b) Sistema centroamericano de integración
- c) El trabajo de la comisión de seguridad
- d) Las iniciativas del Parlamento Centroamericano.

a) *Reuniones cumbres de los presidentes.* Hasta antes de la crisis centroamericana las reuniones de todos los presidentes del área eran ocasiones escasas y principalmente protocolares. Esquipulas, que se originó de un esfuerzo personal de los primeros mandatarios para buscar arreglos directos, dio origen a la institucionalización de esas reuniones, como medio de lograr decisiones del más alto nivel.

Durante el primer período de Esquipulas, el denominado "político" en atención a que el debate central se relacionaba con decisiones de esa naturaleza, las reuniones "cumbres" se realizaron con bastante frecuencia, en la medida que los presidentes iban aprendiendo colectivamente a constituir una instancia regional de decisiones políticas, que paulatinamente fueron resolviendo los diversos nudos problemáticos que hacían difícil la implementación de los entendidos.

Esa fase I "política" se estima concluida después de las elecciones en Nicaragua, que significó la salida de los sandinistas del poder, en el ambiente de la conclusión de la guerra fría. A partir de la reunión "cumbre" de Antigua Guatemala en 1990 se

inicia la fase II "económica" de la iniciativa, en que las preocupaciones referidas al crecimiento económico y en general al desarrollo y la integración sustituyen a las político-militares. En la actualidad y después de la reunión presidencial de San Salvador de 1995, en lo que podríamos llamar la fase III. la agenda social pasa a ser la central.

Las decisiones directamente vinculadas a la agenda regional de seguridad de la post crisis, se producen durante las fases II y III de Esquipulas y son de dos tipos. a.) Las declaraciones de principios, en que los presidentes definen un concepto y el contenido de la agenda y b.) Las decisiones operativas, encaminadas a producir políticas que den concreción a lo anterior.

La expresión más clara sobre el tema ha sido el mandato de:

"concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas"¹⁴.

Aparte de ello, las diversas cumbres han ido tratando los siguientes issues de seguridad:

- conclusión de los conflictos armados por medio de negociaciones
- resolución de diferencias entre naciones por medios diplomáticos
- desarme y desmovilización de los insurgentes.
- retorno de los refugiados
- desminado
- conclusión de la violencia armada y el terrorismo
- narcotráfico
- verificación y asesoría internacional (ONU y OEA)
- institucionalización de mecanismos de seguridad, control y limitación de armamentos. Proyectos de Tratado y acuerdo centroamericano de seguridad
- atribución a las fuerzas armadas y de seguridad, de funciones de desarrollo y protección del medio ambiente
- nuevo modelo de seguridad¹⁵.

En ese conjunto, los mandatarios introdujeron en forma oficial temas de seguridad no militar en la agenda en formación, a la par de conservar algunos de los elementos tradicionales. Sin embargo, es clara la desaparición de la percepción del "comunismo" como riesgo central. Del listado tradicional se conserva el tráfico de armas, en tanto que se asume del listado nuevo el narcotráfico, la cuestión de la pobreza y de la ecología.

b) *Sistema Centroamericano de Integración (SICA)*. Los esfuerzos de integración regional habían avanzado institucionalmente principalmente en el campo económico. En cuanto a lo político, si bien desde 1962 se había creado la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), la misma no había tenido en los hechos ninguna efectividad. Eso era comprensible, dada la falta de confianza que aún se daba entre los Estados, ejemplificada en las controversias fronterizas que ya analizamos, y que después se agudizó durante la década de la crisis.

En el nuevo clima de Esquipulas, se fue haciendo patente la necesidad de organizar una estructura regional política, que permitiera la ejecución a través de políticas centroamericanas de las decisiones de las cumbres presidenciales, que hasta ese momento se podían ejecutar solamente a nivel de cada gobierno por ausencia de un órgano regional funcional.

Ese ente fue creado en la cumbre presidencial de Tegucigalpa, Honduras, en diciembre de 1991. El protocolo que constituyó el "*Sistema Centroamericano de Integración*", más conocido por sus siglas SICA, modificó el instrumento constitutivo de ODECA y estableció como propósito la constitución de cinco países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica) "en una comunidad económico - política que aspira a la integración de Centroamérica"¹⁶.

SICA constituye un sistema complejo, integrado por: a) La reunión de presidentes. b) El Consejo de ministros. Este se refiere a encuentros de los ministros de los países miembros, correspondientes y con poder decisorio, en cuanto al tema que se vaya a tratar. c) El Comité ejecutivo, formado por representantes permanentes de los presidentes y que tiene por función asegurar precisamente el cumplimiento de las decisiones de los mandatarios. d) El Secretario general, quien es el más alto funcionario administrativo y representante legal del sistema. Forman también parte del sistema la reunión de vicepresidentes y designados a la presidencia, como órgano asesor, la Corte centroamericana de justicia, que garantizará la observancia del protocolo. e) El Parlamento centroamericano (Parlacen) compuesto por represen-

tantes de elección directa y que tiene capacidad deliberativa y limitadamente legislativa en materia de los organismos de integración f.) El Comité consultivo en el cual participan representaciones de los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas de la sociedad civil y cuyo papel es asesor¹⁷.

La creación de SICA se explica no sólo por la desaparición de las incompatibilidades ideológicas que había suscitado la revolución nicaragüense y por el desarrollo democrático generado por Esquipulas, sino también por la urgencia integradora que asumen todos los gobiernos del área en atención a la tendencia a la globalización de las economías, ante lo cual actores pequeños no tienen otra alternativa que unificar sus economías para tener alguna capacidad competitiva. El equivalente económico de SICA lo constituye el "*Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana*", conocido como "Protocolo de Guatemala" acordado en la cumbre presidencial de octubre de 1993¹⁸. En tanto que el equivalente social es el "*Tratado de la Integración Social Centroamericana*" convenido en la cumbre presidencial de San Salvador de 1995.

SICA influye en dos formas en la determinación de la agenda de seguridad: en cuanto definición conceptual y en cuanto a decisiones operativas.

La primera se refleja en la definición de seguridad que el organismo hace sobre el tema, y que es idéntica a la de la cumbre presidencial y por ello repite la mezcla de elementos ortodoxos y alternativos de agenda.

En el nivel operativo, el consejo de ministros, cuando este formado por los titulares de los ministerios de defensa y o seguridad, puede adoptar decisiones en ese campo. Pero en este nivel, el accionar de SICA está también vinculado a las decisiones de la comisión de seguridad que veremos a continuación.

En otra dimensión, el concepto de SICA involucra, como el nombre lo señala, la idea de organizar el complejo tejido de los niveles e instituciones de la integración dentro de un *sistema* que estaría asentado en varios *subsistemas*, el político, uno de cuyos componentes es el Parlamento Centroamericano o *PARLACEN*, el económico, que se basa en el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, actualizado mediante el mencionado *Protocolo de Guatemala* de 1993, el jurídico, cuyo elemento central es la Corte Centroamericana de Justicia definida en el Estatuto de 1992 y el social que parte del citado *Tratado de la Integración Social Centroamericana* acordado en 1995.

Como basamento conceptual general del sistema se define la *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica* acordada en la reunión "cumbre" presidencial de Managua en octubre de 1994. Falta, en esa concepción, concretar el subsistema de seguridad.

c) *La comisión de seguridad*. Este órgano forma parte de la estructura operativa creada para implementar las decisiones del Procedimiento de Esquipulas. Fue concretamente una decisión de la Comisión Ejecutiva (formada por los cancilleres de los países de Esquipulas) tomada en 1987, sin embargo, por la ausencia de condiciones políticas favorables, como ya mencionamos, la comisión de seguridad se reunió por primera vez hasta julio de 1990.

Esta comisión se integra por los ministros de relaciones exteriores y de la defensa y seguridad, o sus viceministros (quienes son lo que efectivamente concurren) y originalmente tenía como finalidad resolver la negociación de seguridad por medio de la creación de medidas de confianza mutua, según el modelo presentado por Contadora. Posteriormente se ha tornado la instancia que debe ejecutar las decisiones sobre la materia de la cumbre de presidentes y eventualmente de SICA.

La comisión inició su trabajo en cuanto a la definición de objetivos y procedimientos. En ese sentido estableció los objetivos siguientes:

- "a) Asegurar que las fuerzas armadas del área sean de carácter defensivo.
- b) Establecer un balance razonable o equilibrio proporcional de armas, equipo y efectivos militares.
- c) Crear un nuevo modelo de relaciones de seguridad sustentado en la cooperación, la comunicación, la prevención y,
- d) procurar compromisos sobre la presencia militar extranjera"¹⁹.

Los tres primeros objetivos tienden a la construcción de medidas de confianza mutua, incluyendo la presencia militar norteamericana en la región, aún cuando también podría abarcar a las tropas británicas en Belice, si este país en el futuro se integrara a las estructuras políticas centroamericanas.

En su conjunto, objetivos y procedimientos de la comisión se refieren a la creación de las medidas de confianza. En cuanto a los procedimientos y compromisos, estos se refieren principal-

mente a inventarios, factorización, límites a los mismos, verificación y cooperación externa.

La comisión ha tenido un desarrollo lento, con momentos de interrupción. Es probable que ello se haya debido a la diferencia en cuanto a la posibilidad de llegar a acuerdos macro sobre el tema, en especial si son declaratorios, y el terreno de los entendidos concretos entre los actores principales como son las fuerzas armadas.

El punto focal de la comisión ha sido la discusión sobre un instrumento legal que consigne los entendidos en materia de seguridad. En ese sentido se ha trabajado sucesivamente sobre un proyecto de "Tratado Centroamericano de Seguridad de Seguridad", "sobre un "Acuerdo Centroamericano de Seguridad" y actualmente sobre un "*Acuerdo Centroamericano de Seguridad y sobre un Tratado de Seguridad Democrática*"²⁰ que completaría, en conjunto con los tratados económico y social, la trama institucional básica de la integración.

Los instrumentos mencionados expresan la necesidad de establecer un nuevo modelo de seguridad regional y contienen un conjunto de propuestas en materia de medidas de confianza mutua, tales como reducción de riesgos, contactos militares, notificación previa de actividades militares, observación de actividades militares, obligaciones en cuanto a no apoyo a fuerzas irregulares, en cuanto a tráfico de armas, asesores extranjeros, terrorismo, subversión y sabotaje, armas de destrucción masiva e indiscriminada, combate al narcotráfico, comunicación directa, derecho humanitario y derechos humanos, límites máximos de armamento y efectivos, verificación y control. Añaden elementos de misión como el combate al narcotráfico y tareas de desarrollo²¹.

La larga discusión de los proyectos ha girado, primero, y posteriormente de los dos proyectos de acuerdo ha girado sobre aspectos técnicos y políticos. Entre los primeros lo más importante fue el debate entre "factorización" y "techos máximos"; por el primer sistema, que fue el sugerido por Contadora, se aplicaba una ponderación numérica a los ingenios bélicos (hombres, armas, recursos logísticos) y en base a ello se aplicaba una tabla que establecía las dimensiones que podrían alcanzar las fuerzas armadas de cada país, según sus particulares necesidades de defensa. Lo complicado de esta fórmula, que era la que contemplaba el proyecto de tratado, no permitió mayor avance, pese a que se constituyó una sub comisión técnica a cargo del asunto; por consiguiente, en los proyectos de acuerdo se le substituyó por

el sistema de "techos", que son límites máximos que no pueden exceder las ejércitos involucrados.

La dificultad política se dió en la determinación de las necesidades de defensa de cada nación, lo que hace necesario previamente un entendido sobre la situación de seguridad de la región; el obstáculo principal estuvo constituido la continuación de los conflictos armados internos, que dieron argumento originalmente a El Salvador y Guatemala, y actualmente al segundo país, a oponerse temporalmente a la implementación de medidas de confianza, como la entrega de inventarios de ingenios bélicos, así como a solicitar mayores techos en atención a las necesidades de guerra.

La discusión actual gira en torno al nuevo proyecto de un Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica. Este instrumento parte de definir el modelo de seguridad regional basado en "la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y del Estado de Derecho, en la existencia de gobiernos electos pro sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de los derechos humanos en todos los Estados que conforman la región centroamericana"²².

La extensa agenda que incluye el proyecto define como temas de seguridad entre otros el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas, el establecimiento de un balance razonable de fuerzas"²³.

A nivel de MCM el proyecto incluye temas como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, límites y control de armamentos, un registro de los mismos, un sistema de información y comunicación para seguridad, un sistema de solución pacífica de controversias, cooperación transfronteriza y búsqueda de delimitaciones fronterizas pendientes, punto este importante porque la mayoría de contenciosos pendientes en la región se refieren a ese tema.

Dentro del proyecto se establece como autoridades a la reunión de Presidentes Centroamericanos, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, que se redefine en su integración por los viceministros de relaciones exteriores y de defensa o seguridad. Esa estructura jerárquica asegura la definición política o civil de más alto nivel.

d) *El parlamento centroamericano.* El PARLACEN tiene una Comisión para la Paz, desde la cual se ha ido generando

también un trabajo destinado a la creación de medidas de confianza mutua.

Esta Comisión trabaja en una línea paralela pero diferente a las iniciativas anteriores enfatizando el diálogo y contacto directo entre las cúpulas militares y la organización de mecanismos directos de vínculo. El grueso del trabajo se ha llevado a cabo entre las fuerzas armadas de El Salvador, Guatemala y Honduras, aunque la idea sería también incluir a Nicaragua; el ejército de este último país tiene un origen histórico y características diferentes que han generado algunos problemas adicionales para lograr esa integración.

El mecanismo de funcionamiento de esta línea paralela es el *Grupo de Apoyo y Enlace* formado por los directores de los servicios de inteligencia y los Jefes de los Estados Mayores de los ejércitos, y opera como un espacio permanente de comunicación para tratamiento temprano de situaciones que puedan generar contenciosos²⁴.

El mecanismo se ha puesto a prueba en coyunturas de tensión, tales como la crisis del Golfo de Fonseca, surgidas a consecuencia de la falta de señalización del mar territorial de los tres países que comparten ese espacio acuático: El Salvador, Honduras y Nicaragua y la competencia entre empresas pesqueras de los tres países²⁵ así como la persistencia de conflictos en la zona fronteriza de El Salvador y Honduras, en la región llamada de "los bolsones" en relación a población salvadoreña asentada en territorio revertido a Honduras.

La iniciativa va sin embargo más allá que la formación de un mecanismo de alerta temprana de alta eficacia, planteándose también finalidades de fortalecimiento de la integración regional y la militar, el apoyo a la democracia liberal y la fijación conjunta de nuevas misiones.

En ese sentido los tres ministros de la defensa de los países involucrados declararon que: "han decidido estrechar sus relaciones estableciendo convenios de cooperación e intercambio en el campo profesional, en los niveles de formación y especialización superior de sus miembros; compartiendo la experiencia en instrucción y educación, recursos humanos y aprovechamiento racional y maximizado de la estructura física y material disponible, con énfasis no sólo en el campo militar, sino en los aspectos de desarrollo, investigación, en las disciplinas científicas, humanísticas, administración, cultura y mantenimiento de la paz"²⁶.

"Reconocemos la necesidad de definir un nuevo modelo de defensa regional, sustentado en un balance razonable y

equilibrado de fuerzas que nos permita cumplir nuestra función natural, con una visión regional y en condiciones efectivas, para contribuir -de conformidad con nuestros ordenamientos constitucionales- de manera combinada y conjunta en el combate al terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas, las migraciones ilegales extraregionales y los demás flagelos delincuenciales que afecten nuestra región"²⁷.

La construcción de la nueva agenda

Al margen del trabajo de seguridad ligado a la dimensión regional, las fuerzas armadas de la región han iniciado la reformulación de sus agendas, observando también la mezcla de elementos ortodoxos y alternativos. En general, se observa el siguiente listado de temas:

- a) narcotráfico
- b) terrorismo y tráfico de armas
- c) migraciones ilegales
- d) protección del medio ambiente y otros temas ecológicos
- e) cuestiones del desarrollo económico y social
- f) conclusión de las guerras internas, desminado.

En tanto que los issues allí incluidos pertenecen a efectivamente a una agenda alternativa, varios de ellos son claramente de seguridad no militar. El narcotráfico fue introducido en el listado por influencia norteamericana, y otras tareas que los militares se han autoasignado responden más bien al deseo de enfrentar la problemática de vaciado actual o potencial de misiones tradicionales y por consiguiente a justificar la función de las instituciones armadas.

A la par de ello, se observa como algunas fuerzas armadas del área continúan involucrándose en actividades productivas económicas, especialmente de naturaleza comercial.

Llevada a su extremo esa ampliación de la agenda y de actividades puede dar lugar a una expansión de la influencia militar en la sociedad, ya que tareas claramente del gobierno o inclusive de la sociedad civil pasan a ser jurisdicción de la milicia; por otra parte la posibilidad de autofinanciamiento de las instituciones bélicas puede debilitar la capacidad de las autoridades civiles de orientar o determinar sus políticas a través del control presupuestario. El problema se agudiza por la poca participación

de la sociedad civil o el insuficiente uso de los medios de control, como las comisiones parlamentarias, en el debate o toma de decisiones sobre la cuestión de la agenda.

**Fuerzas Armadas y de Seguridad en Centroamérica
1994
(en miles)**

País	FFAA	Policías y otras fuerzas de seg.	Milicias
Guatemala	43,900	14,500	500,000
El Salvador	31,120	7,000	
Honduras	16,800	5,300	
Nicaragua	15,200	n.d.	
Costa Rica	---	7,500	
Panamá	---	11,000	
Belice	600	700	

Fuente compuesta en base a: OEA: *Gastos militares, composición de las Fuerzas Armadas y comercio de armas*. OEA/SER.K/XXIX SE-GRE/Doc. 20/94.9/03/94 .

Conclusión

En Centroamérica, hasta antes de la crisis, se había conformado un sistema de seguridad basado en la ubicación al lado de Estados Unidos y las potencias occidentales en el marco de la guerra fría, y que en forma incompleta buscó una institucionalización a través del CONDECA. La agenda de seguridad estaba dominada por las percepciones de riesgos militares y la amenaza principal se definía por el otro actor de la guerra fría, el llamado comunismo y sus expresiones internas, representadas por los movimientos guerrilleros. Aunque diversos conflictos territoriales estuvieron presentes e inclusive escalaron con la guerra limitada Honduras-El Salvador de 1969, ocuparon tendencialmente un segundo lugar.

La dinámica se concentró en los países del centro y norte del área, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, desempeñando Costa Rica un papel secundario por su carencia de fuerzas armadas y por las diferencias sociales y particularmente de régimen político.

Otros dos Estados ubicados geográficamente en la zona tuvieron una incidencia indirecta en la conformación de ese sistema de seguridad. Panamá que no formó parte más que tangencialmente del esfuerzo integracionista y Belice que recién advino a la independencia en la década de los años setenta, y que en razón de la disputa con Guatemala ha tenido ese tema como el más importante en su agenda de seguridad; este país, en razón de sus reducidos recursos, dependió de la defensa militar de Gran Bretaña y del apoyo de la comunidad internacional para protegerse ante la posibilidad de un conflicto bélico con Guatemala, por lo menos hasta que este país reconoció su independencia en 1991.

Al concluir la crisis y desarrollarse las disposiciones de Esquipulas, la conclusión de la guerra fría y los procesos negociatorios fueron extinguiendo las guerras internas, la última de las cuales es la de Guatemala. Al mismo tiempo la globalización y la formación de los grandes bloques económicos redujo los escenarios de posibles conflictos interestatales en esta parte del mundo. Una de las excepciones se dio en el caso de Panamá, con la intervención norteamericana de 1990 que tuvo como resultado la abolición de la Fuerza de Defensa de ese país.

Los grandes cambios mencionados también permitieron que se planteara una discusión, desde el Estado, en relación a una agenda de seguridad alternativa, la cual incorpora ya los elementos de seguridad no militar que estaban presentes en el debate internacional, especialmente la seguridad del medio ambiente, así como una versión tercer mundista de la seguridad económica, los retos del subdesarrollo y la pobreza.

En esas condiciones es posible una redefinición del balance estratégico regional que podría articularse en torno a las estrategias de cooperación para hacer frente a las percepciones actuales de amenaza, como el terrorismo y encauzar hacia soluciones políticas los remanentes de disputas territoriales y migratorias.

Entre ellas se encuentran las ya mencionadas del Golfo de Fonseca, la frontera terrestre Honduras - El Salvador y los problemas relacionados con la frontera Nicaragua - Costa Rica, tales como la delimitación en el río San Juan o los que originaron el llamado incidente de la "República de Airrecú".

proclamada por colonos costarricenses en territorio Nicaragüense en 1995 y las controversias, también sobre temas fronterizos, entre Nicaragua y Honduras.

Una fórmula cooperativa permitiría aprovechar las modificaciones en el balance militar generadas por los procesos negociatorios o los cambios políticos post crisis que indujeron la reducción de los cuerpos militares de la región; en esa forma la Fuerza Armada de El Salvador disminuyó en un 50% y el Ejército Popular Sandinista en un 77% a la par que las organizaciones insurrectas de ambos países desaparecieron completamente²⁸, lo que dejó al Ejército de Guatemala como el más poderoso de la región.

La idea que se viene trabajando es que la formación de ese nuevo balance estratégico se vincule al avance del proceso de integración. Este, sin embargo, se ha tornado complejo en extremo y no ha podido resolver el problema de que mientras las decisiones de políticas macro se reproducen se dificulta la implementación de las mismas. Las cumbres presidenciales han generado cerca de 840 resoluciones que en buen número no se han podido implementar prácticamente.

Esta situación también afectó a las determinaciones sobre seguridad, ya que si bien hay definiciones conceptuales la Comisión de Seguridad no pudo concretar sus primeros proyectos de acuerdo. Sin embargo, el avance de los otros esquemas de integración, los subsistemas en la terminología del SICA, la evolución de la situación internacional, la inminente conclusión del conflicto armado en Guatemala, abrió la posibilidad de que el nuevo proyecto de Tratado tuviera para finales de 1995 buenas posibilidades de firmarse.

Dada la escala de las economías centroamericanas, el avance del proceso integracionista parece una tendencia inexorable, lo que a su vez ubica como altamente disfuncionales para el mismo el recurso armado para resolver las discrepancias fronterizas y de migración que son las únicas que se pueden prever en las hipótesis de conflicto; otros escenarios, como podría ser una reactivación de la guerrilla en Chiapas y su extensión a Guatemala son altamente improbables.

De esa suerte, y en atención a que no emergen razones objetivas de contenciosos de seguridad entre intereses nacionales en la región, es probable que la tendencia sea al fortalecimiento de la construcción de un balance estratégico de cooperación, asentado en el desarrollo de la institucionalidad que ya se perfila.

Notas

1. Coordinador del Área de Estudios Políticos de FLACSO - Guatemala.
2. Sobre el nuevo concepto de seguridad, ver el capítulo: *Promoting Security*, en: *Our Global Neighborhood, The report of the commission on global governance*, Oxford University Press, 1995.
3. Jack Child: *The Central American Peace Process 1983-1991*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1992.
4. Organización de Estados Americanos: *Informe provisional del relator de la reunión de expertos sobre medidas de fomento de la confianza y mecanismos de seguridad en la región*. OEA/Ser.K/XXIX SGRE/ doc. 42/94, 18 marzo 1994.
5. *Memorandum de entendimiento Peralta-Osorio sobre los puntos básicos del temario para la creación de un organismo militar anexo a la ODECA*. En: Gabriel Aguilera: *La integración militar en Centroamérica*. INCEP, Guatemala, 1975.
6. Véase el texto del propuesto: *Tratado de Defensa Centroamericana*, en: Aguilera *op. cit.*
7. Para la apreciación de seguridad durante la crisis: Peter Calvert (editor): *The Central American Security System: North - South or East - West?* Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
8. Sobre Contadora: Carlos Rico: *The Contadora experience and the future of collective security*, en: Richard Bloomfield y Gregory Treverton: *Alternative to intervention. A new US-Latin American security relationship*. Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1990, también: Carlos Sojo: *Negociaciones internacionales en Centroamérica*. Polémica 14-15, segunda época, 1991.
9. El texto en: *¿Contadora. realidad o ilusión?*, Panorama Centroamericano, INCEP, Guatemala, marzo - abril 1986.
10. Entre la abundante literatura sobre Esquipulas, consultar Víctor Hugo Tinoco: *Conflicto y Paz. El Proceso Negociador Centroamericano*, Mestiza - CRIES, Managua, 1989 y especialmente: Francisco Rojas Aravena: *El Proceso de Esquipulas. El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos*. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica, 1989.
11. El texto en: *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*. Oficina de apoyo de la presidencia. Imprenta Nacional, Costa Rica, 1987.
12. *Ibid.*
13. La discusión en: Cristina Eguizábal: *The Esquipulas II Agreement: Leadership Perception in Defining a Formula*. Ponencia ante el XVII International Congress, LASA, Los Angeles, 1992.
14. La definición está contenida en el "Protocolo de Tegucigalpa" que reforma el instrumento del CONDECA para crear el SICA. Ver el texto: *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA)*, fotocopia del original, Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991.
15. Este tema ha sido tratado por el autor en su obra: *Seguridad, Función Militar y Democracia*, FLACSO, Guatemala, 1994.
16. *Protocolo*. *op. cit.*

17. Ibid.
18. Texto en: *Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana*. (Protocolo de Guatemala), documentos de la XIV Cumbre Centroamericana, Guatemala, 27-29 de octubre 1993.
19. *Acuerdo de la I Reunión de la Comisión de Seguridad*, San José, Costa Rica, 31 de julio de 1990. Fotocopia.
20. Comisión de Seguridad: *Acuerdo Centroamericano de Seguridad* documento de trabajo, SL, SF. y: *Comunicado de la IX Reunión de la comisión de seguridad de Centroamérica*, Managua, abril de 1995.
21. Ibid.
22. Véase el texto del *Anteproyecto de Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica*, copia del original, SE, SL, SF.
23. Ibid.
24. Entrevista con el parlamentario centroamericano Manuel Conde Orellana, presidente de la Comisión de Paz del PARLACEN, Guatemala, 8 de agosto de 1995

25. *Continúan tensiones en el golfo de Fonseca*, Inforpress Centroamericana, 1132, 22 de junio 1995.
26. Declaración por la paz, la democracia, el desarrollo y la integración de Centroamérica, Parlamento Centroamericano, Guatemala, 29 de junio de 1995.
27. Ibid.
28. Ver: Francisco Aguilar Urbina (Editor) *Desmovilización, desmilitarización y democratización en Centroamérica*. Centro para la paz y la reconciliación, Centro internacional para los derechos humanos y el desarrollo democrático, San José, 1964.

El Caribe en un nuevo ambiente estratégico

Ivelaw L. Griffith

Las dinámicas acumulativas de acontecimientos entre naciones y regiones durante la última década han hecho creíble la caracterización de la política contemporánea global como turbulenta y transformacional a la vez. Académicos y gobernantes no tienen completamente claro lo que todas las turbulencias y transformaciones presagian, pero ya no se pueden dar el lujo de tratar de interpretar el mundo antes de intentar cambiarlo. Ahora parte del reto involucra tratar de manejar el cambio mientras se interpretan eventos y resultados.

Este trabajo intenta interpretar eventos globales y considera como el Caribe "se ubica" en este nuevo ambiente. El análisis sugiere que mientras el nuevo ambiente estratégico es el resultado de la turbulencia y transformación global, algunos temas de la "antigua era" todavía mantienen su relevancia en términos seguridad; otros han adquirido nuevas dinámicas. En este último punto, el narcotráfico --un tema de seguridad no tradicional-- se destaca y se le asigna prioridad a algunas de sus dimensiones. Sin embargo, esta discusión debe ser anticipada por una evaluación de algunos de los aspectos estructurales y operacionales de la turbulencia y las transformaciones globales existentes.

El nuevo ambiente estratégico

Existen al menos tres aspectos estructurales y operacionales del ambiente global aún en transformación con implicancias directas para el Caribe: la estructura alterada del poder militar y político global; alteraciones en las relaciones económicas; y repriorización de políticas por parte de Estados con intereses tradicionales en el Caribe.

El colapso del comunismo mundial y el acompañante fin de la guerra fría están al centro de la transformación en la primera área. El carácter bipolar del poder militar-político global ha sido reemplazado por el resurgimiento de un sistema multipolar global. No sólo existe evidencia de multipolaridad, incluso algunos académicos apuntan al desarrollo de una base multidimensional del poder global. Un académico respetable, por ejemplo, distingue el desarrollo de diferentes corrientes de poder adheridas a polos diferentes de poder internacional: militar; económico y financiero; demográfico; y militar y económico. El ve los polos variando en sus productividades, con el poder demográfico más como una desventaja que una ventaja y la utilidad del poder militar disminuyendo.

Otro académico respetado, ahora un diseñador de políticas, ve los aspectos estructurales y operacionales del poder mundial de una forma distinta. Para él la distribución del poder es como una especie de "torta con distintos niveles", con el nivel superior, el militar, prácticamente unipolar, el económico, el del medio, multipolar y el nivel inferior de interdependencia transnacional exhibiendo una difusión de poder.

Esta transformación estructural-operacional después de la guerra fría tiene al menos dos implicancias principales para el Caribe, ambas están relacionadas a las realidades de la proximidad geográfica, el poder y los intereses de Estados Unidos. La primera es que las políticas y acciones de Estados Unidos hacia el Caribe ya no tendrán la dimensión ideológica Este-Oeste de antes, alterando el carácter, si no el alcance, de las relaciones entre Estados Unidos y el Caribe. Aunque es cierto que mientras Fidel Castro pueda mantenerse firme en la búsqueda del comunismo en Cuba existirá alguna preocupación por parte de Estados Unidos sobre una amenaza ideológica, en parte debido a cambios regionales --en Nicaragua, Granada, Guyana y en otros países-- "la amenaza comunista" virtualmente es inexistente.

La obsesión Este-Oeste militar-política de Estados Unidos no sólo tiñó sus relaciones con países caribeños en términos

bilaterales sino que también influyó las relaciones multilaterales. Durante el período de la guerra fría los intereses y la conducta de algunos países del Caribe hicieron que algunos sufrieran las consecuencias del disgusto estadounidense mientras otros recibieron los beneficios de su aprobación en el contexto de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, ya existe evidencia que el fin de la guerra fría ha conducido a un considerable cambio en las actitudes y el comportamiento de Estados Unidos hacia los países caribeños en estos campos multilaterales.

La segunda implicancia está relacionada a la presencia militar norteamericana en la región. La naturaleza y el alcance del despliegue y postura militar estadounidense en el Caribe, parte de su estrategia geopolítica para contrarrestar a la Unión Soviética, ya han empezado a cambiar. Esto está contribuyendo a una menor presencia militar norteamericana, menor ayuda a través del Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar y un reducido nivel de abastecimiento y ventas de armas a países que eran o aliados de Estados Unidos en el conflicto Este-Oeste o considerados de alguna forma importantes para los intereses nacionales estadounidenses. Además, como Jorge Domínguez acertadamente ha observado (y esto parcialmente se debe a las dos implicancias mencionadas anteriormente), el Caribe ahora tiene menor importancia militar en asuntos mundiales, aunque quedan algunos temas militares significativos en la región. El fin de la guerra fría todavía no elimina el valor estratégico del Caribe. Como varios especialistas caribeños han demostrado, el significado estratégico de la región se refleja en características económicas, geográficas y de las comunicaciones que han superado la geopolítica Este-Oeste, a pesar de que estaban afectadas por este elemento durante la guerra fría. Y como se verá a continuación, el Caribe no sólo es de importancia estratégica para Estados sino que también para actores no estatales, notablemente los magnates de la droga.

Unido a los cambios militares-políticos que surgieron como resultado del fin de la guerra fría se encuentran alteraciones en la estructura y operación de las relaciones de poder económico. La profundidad de los cambios de poder económico, tanto actuales como anticipados, ha sido a tal nivel que un especialista de seguridad pudo popularizar un concepto que él creó sobre el alcance y la profundidad de las relaciones de poder económico en el nuevo ambiente global. El término es geo-economía -la mezcla de la lógica del conflicto con los métodos del comercio. Edward

Luttwak está convencido que el nuevo ambiente estratégico será tal que “mientras la relevancia de amenazas y alianzas militares disminuye, prioridades y modalidades geo-económicas se están convirtiendo en las acciones dominantes de los Estados”. El considera que tanto las causas como los instrumentos del conflicto serán económicos.

El movimiento hacia la formación de bloques económicos alrededor del mundo es una manifestación importante de la alteración del poder económico global. La Unión Europea ahora ostenta un mercado unificado de 320 millones de consumidores y ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) acordó en enero del 1992 crear un área libre comercio como un precursor del establecimiento de un mercado común. Más cerca a nosotros, alrededores, se encuentra NAFTA, con una producción anual de sobre seis trillones de dólares y 320 millones de consumidores. Una consecuencia apreciable de este fenómeno de megabloques para el Caribe es la reducción potencial e incluso la pérdida de asistencia económica, inversión extranjera y acuerdos comerciales preferenciales. Relacionado al NAFTA, por ejemplo, existe un temor justificado que el aumento anticipado en el comercio como consecuencia de la eliminación de barreras al comercio con México ayudará a desplazar el comercio entre Estados Unidos y los países caribeños y disminuirá los beneficios de preferencias arancelarias bajo esquemas como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Esquema General de Preferencias y la Sección 936 del Código de Renta Interna de Estados Unidos. Esta sólo es una de varias preocupaciones institucionales y de política con implicancias económicas y de seguridad política.

El fenómeno de megabloques con sus múltiples implicancias surge en un momento particularmente desfavorable para la región, dado el impacto acumulativo de la turbulencia global y regional, la cual incluye reducida producción de plátanos, bauxita y azúcar, alta deuda pública y altos niveles de desempleo. Un ex Diputado Secretario-General del Sistema Económico Latinoamericano ha observado:

El comienzo de una nueva era de intensificada competencia económica en la cual países industrializados están adoptando posiciones menos concesionarias hacia países en vías de desarrollo en materias económicas y de comercio generalmente coincide con la pérdida de mucha de la atracción geopolítica de los países del Caribe...Es

importante que las comunidades caribeñas reconozcan que la naturaleza del desafío va más allá del NAFTA... Está relacionado en mayor medida con los requisitos del presente ambiente económico global de intensificada competencia, al cual el NAFTA es una respuesta.

Los cambios militares-políticos causados por el fin de la guerra fría y el fenómeno de megabloques ambos han tenido nexos tanto causales como consecuentes con el tercer aspecto general del nuevo ambiente estratégico que es de importancia crítica para el Caribe. Este es un tema de repriorización de políticas por parte de grandes potencias y de mediana estatura que alguna vez consideraron al Caribe importante para sus intereses, o quienes fueron consideradas importantes por los Estados caribeños. Los países destacados en este sentido son Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Holanda y Venezuela.

La repriorización por parte de estos países es el resultado de varios factores, que a veces actúan en combinación. Estos incluyen cambios de liderazgo que en sí pueden o no causar una reevaluación de políticas, limitaciones presupuestarias, recesión económica, demanda por parte de grupos domésticos para que se les preste mayor atención a problemas locales, reasignación de asistencia y un alterado enfoque de política exterior. En términos tangibles, estos significan asistencia reducida, reajustes en acuerdos preferenciales de comercio, reducción en garantías para la inversión extranjera y disminución de la importancia diplomática de países caribeños.

Por ejemplo, el retiro por parte de los ingleses de su presencia militar en Belice ha sido motivado tanto por dificultades presupuestarias como por una reexaminación de la política exterior y de seguridad del Reino Unido hacia América Central y el Caribe. Esta acción tiene un efecto doble: ha aumentado la vulnerabilidad de Belice a violaciones de soberanía territorial y política por parte de Guatemala y ha reducido la capacidad de Belice para ofrecer respuestas efectivas a la producción de narcóticos y su tráfico. Cuando Estados Unidos eliminó su plan de ayuda a Jamaica en 1990 para aumentar su asistencia a Polonia, fue más importante el simbolismo del acto que la cantidad de dinero involucrada --US\$ 20 millones--. Además, en mayo del 1994 el Departamento de Estado de Estados Unidos explicó que planificaba cerrar las embajadas en Antigua-Barbuda y Granada debido a la insignificancia estratégica de estos países y parcialmente "para transferir recursos a Europa del este y a los países

que previamente formaban la Unión Soviética". Se necesitó presión por parte del Congreso, especialmente proveniente del comité afro-americano, para revocar la decisión en relación a Granada. La embajada en ese país se mantendrá en operación --- al menos por el momento.

Sin embargo, no todos los países de importancia en la región han reducido su interacción tangible con la región. México, Francia, España se destacan en este sentido, a pesar que el involucramiento de España se ha concentrado casi exclusivamente en Cuba y la República Dominicana. Existen algunos países que están tomando un nuevo o renovado interés en la región, Japón y Corea del Sur siendo dos de ellos. Sin embargo, la cantidad de interés perdido parece superar al adquirido a través de las relaciones nuevas/renovadas. Más aún, la importancia reducida del Caribe basado en repriorización no está limitada a las acciones de los Estados. Algunos actores no gubernamentales, tales como fundaciones y corporaciones multinacionales, también están actuando de la misma forma.

El presente panorama: disputas territoriales y el narcotráfico

Como pudiese esperarse, la turbulencia y las transformaciones mencionadas anteriormente han afectado el panorama estratégico de la región, precipitando cambios en muchas áreas. Aún, muchos temas de la era previa han mantenido su relevancia. Un tema que ha mantenido su importancia es el de las disputas territoriales; otro en el cual las dinámicas han sido intensificadas es el de las drogas. Las disputas territoriales y el narcotráfico no son los únicos temas en la agenda de seguridad del Caribe, pero sí están entre los más críticos.

El inicio de hostilidades entre Perú y Ecuador el 26 de febrero de 1995 no sólo amenazaba con destruir "El Espíritu de Miami" seis semanas después que fuera creado, sino que también ofrecía sobrio testimonio de la continuada relevancia de disputas territoriales en las Américas. Aunque se había presenciado una intensificación de las iniciativas de paz, incluso antes de la Cumbre de las Américas, entre las consecuencias del conflicto entre Perú y Ecuador ha habido un reconocimiento del número de disputas similares todavía en existencia y se ha presenciado un nuevo auge en los sentimientos nacionalistas en cuanto al proseguimiento de las demandas territoriales.

En el caso de Guyana-Venezuela, por ejemplo, la secuela de la guerra entre Perú y Ecuador produjo aprensión en Guyana sobre señales confusas provenientes de Venezuela. En relación a su reclamo por dos tercios del presente territorio de Guyana, el Ministro del Exterior de Venezuela, Miguel Burelli Rivas, visitó Guyana el 2 y 3 de marzo y pidió que se le diera prioridad al asunto.

Más alarmante, sin embargo, le pidió al Presidente de Guyana, Cheddie Jagan, que tuviese "una propuesta para ser discutida en términos prácticos" lista para la reunión entre los jefes de Estado de ambos países en el otoño de 1995. Guyana categóricamente rechazó esta jugada diplomática. Debido a la respuesta, Venezuela ahora parece no estar dispuesta a fijar una fecha para la Cumbre entre Jagan y Caldera.

Las transformaciones no sólo no han reducido la relevancia de la disputa entre Guyana y Venezuela, sino que tampoco han podido eliminar otras disputas importantes entre países caribeños, notablemente el reclamo de Surinam por 15,000 kilómetros cuadrados del territorio de Guyana y el de Guatemala por el territorio entero de Belice. Mientras Guatemala reconoció la soberanía de Belice en agosto del 1991, no ha renunciado a su reclamo a pesar que su postura ha cambiado notablemente. Es útil mencionar, sin embargo, que mientras los cambios estructurales y operacionales de la post guerra fría no han afectado la relevancia de las disputas territoriales, sí han ayudado a crear un ambiente en el cual se enfatiza la paz y reconciliación. Este ambiente por sí puede hacer una diferencia en propuestas para resolver disputas territoriales y de otra naturaleza.

El Caribe se sitúa en lo que José Martí una vez denominó "El Vórtice de las Américas", convirtiéndolo en un puente o frente entre América del Norte y América del Sur. Líderes europeos reconocieron la importancia estratégica de este vórtice poco después del encuentro entre Europa y las Américas en 1492. La importancia estratégica se ha mantenido a través de los siglos y se intensificó durante la reciente guerra fría. Sin embargo, el valor estratégico del Caribe se encuentra no sólo en su valor geopolítico visto por actores estatales comprometidos con el conflicto y la cooperación sistemática. En años recientes la región también ha sido vista en términos estratégicos por actores de la droga no gubernamentales, también con conflicto y cooperación en mente, pero en términos geo-narcóticos, no geo-políticos.

El geo-narcótico es un concepto desarrollado para explicar las dinámicas múltiples del fenómeno de los narcóticos. Declara

que el fenómeno es multidimensional con cuatro principales áreas problemáticas: la producción de la droga, el abuso en el consumo, el tráfico y el lavado de dinero; que estos producen amenazas reales y potenciales a la seguridad de Estados en el mundo; y que las operaciones y las actividades de la droga precipitan conflicto y cooperación entre varios actores estatales y no estatales en el sistema internacional. El término captura las dinámicas de cuatro factores: las drogas, la geografía, el poder y la política.

La geografía es un factor debido a la dispersión global de las operaciones relacionadas con la droga y porque ciertos atributos geográficos facilitan algunas de estas operaciones. El poder involucra la habilidad de individuos y grupos para asegurar una acción obediente. Este poder proviene de fuentes estatales como no estatales y en algunos casos fuentes no estatales ejercen relativamente más poder que las entidades estatales. La política, el cuarto factor, gira alrededor de la distribución de recursos en el sentido Laswelliano de la habilidad de los intermediarios del poder de determinar quién obtiene qué, cómo y cuándo. Ya que el poder en este ambiente no es sólo poder estatal, la correspondiente distribución de recursos no es exclusivamente una función de aquellos que poseen el poder estatal. La política se pervierte y más aún en aquellos lugares donde ya estaba pervertida.

El Caribe como Vórtice

Aunque la producción de la droga, el abuso en el consumo, el narcotráfico y el lavado de dinero están presentes en el Caribe, el tráfico es el elemento que mejor demuestra el valor estratégico de la región. Varios aspectos de la geografía de la región la hacen propicia al narcotráfico. Las dos más importantes corresponden al carácter insular de la región y la proximidad. Con la excepción de Belice, Guayana Francesa, Guyana y Surinam continental, todos los países del Caribe son territorios insulares. Algunos son territorios insulares plurales, por ejemplos, San Vicente y las Granadinas, compuesto de cerca de 600 islas; y las Islas Vírgenes, aproximadamente 100 islas y cayos. Una en particular, Las Bahamas, es un archipiélago de 700 islas y 2,000 cayos.

Este carácter insular permite la entrada y el uso de territorios caribeños desde muchos, a veces cientos, lugares distintos del mar cercano, desde el Océano Atlántico en el caso de Guyana, Surinam y Guayana Francesa, y desde la costa

caribeña en el caso de Belice. Cuando uno suma a la ecuación la falta de habilidad de los países caribeños de proveer vigilancia territorial adecuada, su vulnerabilidad al narcotráfico se evidencia.

La proximidad, el segundo elemento, es de doble carácter. Hay proximidad a una fuente principal de oferta de droga -- América del Sur-- y a un área principal de demanda --América del Norte--. En el lado de la oferta, la cocaína mundial se produce en América del Sur, proveniente principalmente de Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Colombia sola produce alrededor de 80% de toda la cocaína del mundo, aunque sólo alrededor de 20% de la cultivación de la hoja de coca del mundo se lleva a cabo allí. Una proporción significativa de la producción global de heroína y marihuana también viene de América del Sur y América Central, especialmente de Colombia, México, Perú, Paraguay, Brasil y Guatemala.

En el lado de la demanda, Estados Unidos tiene la distinción de ser el país de mayor consumo de drogas en todo el mundo. Un analista del Servicio Congresional de Investigación reportó lo siguiente en 1988: "América está consumiendo drogas a un ritmo anual de más de seis toneladas métricas (tm) de heroína, 70-90 tm de cocaína y 6,000-9,000 tm de marihuana-- 80% de las cuales son importadas. La demanda estadounidense por ende es la clave para una de las industrias de más rápido crecimiento y rentabilidad en el mundo. En 1993 estimaciones del Departamento de Estado colocaban sólo el consumo de cocaína en 150-175 toneladas métricas, valoradas en US\$ 15-17.5 billones. En abril de 1995 el jefe del Comando Sur de Estados Unidos estimó que aproximadamente 300 de las 575 toneladas métricas de cocaína disponibles en el mundo eran consumidas en Estados Unidos.

Geográficamente no existe mucha distancia entre el Caribe y América del Sur o entre el Caribe y Estados Unidos, especialmente en las partes sur y noreste de este país. Con la excepción de Guayana Francesa y Surinam, todos los países caribeños se encuentran a menos de 3,200 kilómetros de Miami y sólo siete de ellos se encuentran a más de 3,200 kilómetros de Atlanta o Washington, D.C. Respecto a distancias entre el Caribe y algunos de los principales centros de la droga en América del Sur, sobre 80% de los países caribeños se encuentran a menos de 1,600 kilómetros de Caracas y todos con la excepción de Belice (en relación a Caracas) y Guayana Francesa (en relación a Cali y Medellín) se encuentran a menos de 2,400 kilómetros de Bogotá, Cali, Caracas y Medellín. Las distancias involucradas a veces son

muy cortas. Por ejemplo, la isla de Bimini en las Bahamas se encuentra a sólo 64 kilómetros de los cayos de la Florida. Sólo existen 11 kilómetros de distancia entre La Brea en el sudoeste de Trinidad y Pedernales en el nordeste de Venezuela, un punto llamado La Boca de la Serpiente. Aún más, el pueblo de Lethem en el sudoeste de Guyana se encuentra a sólo 120 kilómetros de la ciudad de Boa Vista en el nordeste de Brasil y Eteringbang, Guyana, se encuentra a sólo 45 kilómetros de El Dorado, Venezuela.

Europa también es una inmensa área consumidora de drogas, con importaciones de cocaína, heroína y marihuana pasando a través de y proveniente del Caribe. Sin embargo, a pesar de la relativa gran distancia entre el continente y la región caribeña, el Caribe es un punto principal de tránsito para drogas destinadas a Europa. Varias razones explican esto. Una es la proximidad entre el Caribe y América del Sur y la segunda se relaciona a los lazos comerciales, de comunicación y otros entre Europa y el Caribe, los cuales ofrecen la infraestructura institucional para el narcotráfico.

Una tercera razón va unida a la segunda: debido a que Guayana Francesa, Guadalupe y Martinica son Départments d'Outre Mer (DOMs) de Francia, Anguila, Bermuda, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Montserrat y las Turcas y Caicos son dependencias inglesas y Bonaire, Curaçao, Saba y San Martín son partes integrales de Holanda, existen ciertos arreglos y facilidades de aduana, inmigración y transportación entre estos territorios y sus respectivos "dueños" europeos. Estos son utilizados por los traficantes para su beneficio personal. Algunos de los arreglos son similares a aquellos que involucran a Estados Unidos y a Puerto Rico y las Islas Vírgenes, los cuales también facilitan el trabajo de los traficantes apuntando a destinos en Estados Unidos continental.

Cada uno de los elementos del factor de la geografía discutidos --carácter insular y proximidad-- pueden por si solos ser conducentes al narcotráfico. Sin embargo, la vulnerabilidad de la región al tráfico y los prospectos para la continuación del tráfico se pueden apreciar mejor cuando se reconoce que estos factores se apoyan y refuerzan mutuamente. Una manera de entender las relaciones entre los elementos y el tráfico y de apreciar cómo se relacionan dinámicamente es examinar los patrones y los métodos del tráfico en la región.

Patrones y métodos del tráfico

Aparte de comerciar su propia marihuana en Estados Unidos, algunos países del Caribe son importantes centros de transbordo para cocaína, heroína y marihuana de América del Sur destinada a Europa y Estados Unidos. Por más de dos décadas las Bahamas, Belice y Jamaica dominaron este negocio. En el caso de las Bahamas, su geografía la hace un excelente candidato para el transbordo de drogas, dadas sus 700 islas y 2,000 cayos y su ubicación estratégica en el camino del vuelo aéreo entre Colombia y el sur de la Florida. Para una misión típica de tráfico de cocaína, aviones despegan de la costa norte de Colombia, arribando en las Bahamas cuatro a cinco horas más tarde. La carga se suelta para los buques que la están esperando o sino para ser recogida más tarde y colocada en los buques y luego, se emprende el último tramo a Estados Unidos. Este, sin embargo, no es el único modo de operación. Como indica un informe, traficantes utilizan otras tácticas, incluyendo el uso de aguas cubanas para evadir los esfuerzos de la Operación Bahamas y las Turcas y Caicos, breves aterrizajes realizados por avionetas y el desarrollo de una ruta de la cocaína a través de Jamaica.

La geografía y topografía de Belice también hacen a ese país ideal para el tráfico de las drogas. Aparte de una larga costa y fronteras contiguas con Guatemala y México, dos principales productores de heroína y marihuana, existen densas áreas de selvas no demasiado pobladas y numerosas vías de agua tierra adentro. Además, hay más de 140 pistas de aterrizaje aisladas y prácticamente no existe cobertura de radar más allá de los 48 kilómetros de radio ofrecidos por el aeropuerto internacional de Ciudad Belice. Aunque se mantiene una gran cantidad de tráfico aéreo, recientemente se ha visto un aumento en el uso de rutas marítimas. El crack también ha empezado a figurar más notablemente. Mientras 141 kilos de cocaína se confiscaron en todo 1994, dos confiscaciones en enero de 1995 por si solas produjeron 636 kilos de cocaína.

Jamaica ha sido clave en el tráfico de drogas por largo tiempo dada su larga costa, cercanía a Estados Unidos, sus numerosos puertos y playas y su cercanía a los pasajes del Yucatán y Windward. El tráfico se lleva a cabo a través de aire y mar. Para el tráfico marítimo, frecuentemente se utilizan barcos recreativos con compartimientos de almacenamiento para transportar pequeñas cantidades de drogas. Grandes cargamentos se llevan abordo de buques de carga comerciales y barcos de

pesca. Tanto cantidades pequeñas como grandes también son transportadas por vía aérea. Los jamaquinos también tienen una ventaja del punto de vista de los operadores sudamericanos: larga experiencia con el contrabando de las pandillas.

Fuentes de la Fuerza de Defensa de Jamaica indican que tanto pistas de aterrizaje legales como ilegales sólo miden 400 y 500 metros, justo el largo necesario para ser usadas por aeronaves Pipers, Cessnas, BE-100 y KingAir. La pista de aterrizaje ilegal de más longitud que se ha descubierto a 1,000 metros, estaba en la costa sur. La costa oeste y sur de Jamaica son las áreas de mayor popularidad para el tráfico aéreo. Aparte de aterrizajes en pistas diseñadas o adaptadas para operaciones de narcóticos, también se han realizado aterrizajes en caminos, en campos de caña de azúcar y en pistas legales de propiedad de compañías de bauxita y azúcar. La Fuerza de Defensa de Jamaica ha destruido alrededor de 80 pistas y campos ilegales (hasta diciembre de 1994) pero, como explicó el jefe de la Fuerza, dada la alta concentración de piedra de caliza en muchas de las áreas populares de aterrizaje, los campos pueden hacerse operables en un plazo de diez días tras su destrucción.

Las informaciones muestran que la mayoría de las operaciones aéreas de cocaína a través de Jamaica involucran a San Andrés y Bogotá en Colombia, las Bahamas, Panamá y Curaçao. Traficantes no sólo dependen de vuelos ilegales, también son utilizados vuelos comerciales legales. Particularmente popular y problemático para oficiales jamaquinos, fue la ruta comercial entre San Andrés y Montego Bay. Esa conexión se suspendió en septiembre de 1994, pero todavía existen vuelos comerciales uniendo Jamaica y Bogotá. Ahora, según fuentes de inteligencia militar, las drogas van de San Andrés a Bogotá y luego a Montego Bay o Kingston.

Confiscaciones de drogas en Jamaica frecuentemente son dramáticas por la cantidad de drogas involucradas. En abril de 1989, por ejemplo, oficiales aduaneros de Estados Unidos encontraron 1.890 kilogramos de marihuana a bordo de un Airbus A-300 de Air Jamaica en Miami. Ese mismo mes, 2.265 kilogramos de marihuana fueron confiscados en Gramercy, Louisiana, a bordo del *KV Kotor*, el cual se encontraba allí para entregar un cargamento de bauxita de Jamaica. La consignación de drogas se descubrió luego de violentas confrontaciones entre dos pandillas rivales por el control del cargamento. De acuerdo al "INCSR" de 1995, durante 1994, 179 kilos de cocaína, 47 kilos de aceite de hashish y un kilo de heroína fueron confiscados. También hubo

una confiscación grande el 6 de marzo de 1995: 1,812 kilogramos de marihuana junto con armas y municiones en el distrito de St. Paul's en Manchester.

A pesar que las Bahamas, Belice y Jamaica todavía son importantes centros de narcotráfico, medidas preventivas allí, en América del Sur y América Central han obligado a los traficantes a buscar y desarrollar rutas alternativas, involucrando a países del este y sur del Caribe en mayor medida desde comienzos de la década del 90. Estos cambios son de tal magnitud que en noviembre de 1994 Puerto Rico y las Islas Vírgenes Americanas fueron designadas por el zar de la droga de Estados Unidos, Areas de Alta Intensidad del Narcotráfico, una designación seguramente apropiada para otras áreas en la región. Mas aún, debido a intensificada actividad relacionada al narcotráfico, en julio de 1995 la *Drug Enforcement Agency* (DEA) modificó su presencia en Puerto Rico de "Oficina" a División de Campo, aumentando su personal y asignando un agente especial,-- Félix Jiménez-- para que supervisara el Caribe y se reportara directamente a Washington, D.C., actividad que se realizaba desde Miami.

Se dice que las Antillas Holandesas y Aruba sirven como lazos vitales en el transbordo de cocaína y heroína desde Colombia, Venezuela y Surinam a Estados Unidos y Europa. Aruba, Bonaire y Curaçao están muy cerca de Venezuela, país desde el cual muchas de las drogas confiscadas en estas islas provienen. El tráfico en el Caribe holandés generalmente involucra el uso de aerolíneas privadas y comerciales, vuelos de carga aérea y barcos cruceros, aunque almacenadores de barcos también han sido utilizados. En Surinam, por ejemplo, una confiscación en 1994 consiguió 207 kilos de cocaína escondidos en carga mientras esperaban para ser llevados a Europa. Varias características de la República Dominicana también hacen a ese país un candidato al narcotráfico: cercanía a Colombia, las Bahamas, Puerto Rico y el sur de Estados Unidos; una larga y desolada frontera con Haití; y soldados y policía pobremente equipados. Además, drogas son traídas a través de la frontera con Haití usando las mismas técnicas y rutas usadas para traficar petróleo a Haití durante el embargo.

Guyana recientemente se ha convertido en un centro importante de operaciones. Como otros países caribeños, el tráfico en Guyana evolucionó desde la marihuana hasta la cocaína y la heroína. El primer caso conocido ocurrió el 16 de junio de 1979 cuando un traficante de la ciudad minera de bauxita de

Linden llegó desde Jamaica con 27 kilogramos de marihuana comprimida. Cocaína y heroína ahora entran a Guyana desde todos sus tres países limítrofes: Brasil, Surinam y Venezuela. Confiscaciones de cocaína en 1993 fueron de 463 kilos -un aumento de 1.000% desde el año anterior. La cifra excepcional de 1993 fue el resultado de una confiscación dramática realizada el 4 de junio de 1993 cuando 362 kilogramos de cocaína fueron tiradas desde el aire al río Demerara, con \$US 24,000 y grandes cantidades de moneda colombiana y guyanesa. Varios guyaneses, colombianos y venezolanos estuvieron involucrados en el asunto.

En Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam y en otras partes de la región también se lleva a cabo tráfico de marihuana. Tanto marihuana local como extranjera está involucrada, con la extranjera proveniente de Colombia, Venezuela y Brasil. De acuerdo a fuentes militares en Guyana, sólo durante el 1994, se confiscaron 56.707 kilos de marihuana, un aumento considerable de los 15.654 kilos confiscados en 1993. El 4 de enero de 1995, 2.265 kilogramos de marihuana, valorados en \$US 2 millones fueron encontrados en una falsa pared de fibra de vidrio de una caja que estaba a punto de ser enviada de Georgetown a Miami.

Las rutas aéreas, marítimas y terrestres desarrolladas para el contrabando hacia Guyana desde Brasil, Venezuela y Surinam durante la crisis económica de los 70 y 80 ahora han sido adaptadas para el narcotráfico. Una complicación mayor es el hecho que las fronteras con estos países vecinos son muy extensas: 1.120 kilómetros con Brasil, 745 kilómetros con Venezuela y 600 kilómetros con Suriname. Más aun, traficantes pueden aprovecharse del gran tamaño del país (214,970 km²), la extensa costa y la ausencia de personal y equipo para vigilar el territorio. En relación al tráfico aéreo, por ejemplo, existen 92 aeródromos legales (privados y públicos), la mayoría de ellos ubicados en partes remotas del país donde la geografía física y social le ofrece claras ventajas a los traficantes.

Dada la geografía física y social y la corruptibilidad de algunos oficiales, traficantes a veces intentan establecer su propia base física. En un caso, algunos colombianos y americanos fueron capaces de ingresar al país ilegalmente e introducir un generador, una bomba de agua, dos motores de avión, seis equipos de transmisión, cajas de herramientas, armas y municiones y otras provisiones durante un período de cuatro meses. El plan consistía en la construcción de un centro de procesamiento y transbordo en Waranama, en el nordeste de Guyana a 640 kilómetros de la capital de Georgetown, para formar parte de una

red internacional conformada por Colombia, Guyana, Trinidad y Tobago y Estados Unidos.

Como en otras partes del Caribe, el tráfico en Guyana no sólo se limita a vuelos aéreos dedicados a la entrega o la colecta de drogas, vuelos comerciales también son utilizados. En un caso dramático, el 15 de marzo de 1993 un avión de la Guyana Airways Corporation (GAC) --el vuelo GY 714-- aterrizó en Nueva York desde Guyana con 53 kilogramos de cocaína a bordo. El departamento de aduanas de Estados Unidos impuso una multa de US\$ 1.8 millones por esta violación, lo que incentivó a la GAC a ofrecer una recompensa de un millón de dólares guyaneses por información que contribuyera al arresto y exitoso enjuiciamiento de las personas involucradas en el asunto. Esta fue la primera vez que una aerolínea caribeña fue obligada a recurrir a una acción tan desesperada y dramática para combatir al tráfico comercial. Este caso se mantenía sin resolver hasta agosto de 1995.

La geografía física de Guyana también hace al país vulnerable al tráfico marítimo. Esto se puede apreciar claramente cuando se observa que Guyana, un nombre que se deriva de una palabra indígena americana que significa "Tierra de muchas Aguas", posee cientos de ríos y arroyos tierra adentro. Además, existen trece ríos grandes que fluyen hacia el Océano Atlántico y cada uno de estos ríos tiene una red de tributarios. El tráfico marítimo también es facilitado por el hecho que la red de ríos también fluye en Brasil, Surinam y Venezuela. Por ejemplo, el río Takatu en el sudoeste del país fluye al Parima, un tributario del Río Negro, el cual fluye al Amazonas en Brasil.

La situación de Guyana es evidencia clara de la vulnerabilidad de los países caribeños al narcotráfico y a otras operaciones. Aparte de la geografía, un elemento que contribuye a esta situación es la ausencia de recursos militares y policiales adecuados para ofrecer medidas preventivas efectivas. El Estado carece del poder para ejercer una debida jurisdicción política y territorial sobre la nación. Importantes oficiales del ejército, guardacosta y policía en vanas partes de la región han expresado su frustración no sólo debido a la falta de habilidad para proteger adecuadamente sus fronteras contra el narcotráfico, sino que también por ser engañados por los narcotraficantes, quienes son capaces de efectivamente crear pequeñas diversiones para poder realizar operaciones de mayor volumen e importancia.

Transporte y organización

El narcotráfico estimula la creatividad e ingenuidad de los operadores de la droga y de todas las personas quienes cooperan con ellos. Se ha utilizado cada posible orificio de la anatomía humana, cada posible pedazo de ropa, todo tipo de frutas y vegetales y cada variedad de vehículo, muebles y otros objetos para el transporte de la droga. En cuanto a la anatomía humana, se ha utilizado la vagina, el ano, las axilas (para adherir paquetes de drogas), el abdomen y la espalda (para atar paquetes de drogas), la lengua (para colocar drogas debajo de ella), tanto pelo natural como falso, los muslos (para adherir drogas) y el estómago y los intestinos. Existen personas --llamadas tragadoras o mulas-- quienes se especializan en el uso del estómago y los intestinos. Un oficial del este del Caribe contó un caso en el cual se usó una herida de una pierna. Preservativos llenos de cocaína fueron encontrados dentro de la herida y dentro del vendaje de la herida.

También se han encontrado drogas en peces, arroz, tortas, salsa de pimienta, cocos, batatas, plátanos, "granos de café" (donde los granos son pelotillas de cocaína estampadas a la forma de granos de café y untados en jarabe de café), queso, mantequilla, latas de fruta, envoltura de cigarrillos (supuestamente cigarrillos), vegetales, cerveza y jugo, detergente, muebles y artefactos de muebles, madera, piñatas, piernas falsas (de personas amputadas), maniqués, fardos de tela, correspondencia (cartas, paquetes y bolsas de correo), baldosa de cerámica, helado, envases de champú y enjuague para la boca, cintas de video, vegetales congelados, postes de concreto, colgadores de chaquetas de madera, ron (donde cocaína líquida supuestamente era ron de coco) y un sin número de otros objetos. Todo tipo de ropa también se usa, incluyendo zapatos y zapatillas con talones y plantas falsas. También se usan cuadros de fotos y maletas con lados y bases falsas.

Tanto pájaros como animales muertos y vivos también se utilizan para transportar la droga. En un caso ocurrido el primero de diciembre de 1994, agentes del Servicio de Aduanas de Estados Unidos en Nueva York hallaron diez preservativos llenos de cocaína, los cuales pesaban alrededor de cinco libras, dentro del abdomen de un pastor inglés que había sido transportado desde Bogotá, Colombia. El perro de cuatro años, enviado como carga, tenía una apariencia enflaquecida y letárgica a su llegada, lo cual impulsó a los agentes a someterlo a una inspección con

rayos-X para detectar las sustancias. La persona que intentó recoger al perro, John Erik Roa de Nueva Jersey de 22 años, fue arrestado y acusado de contrabando de cocaína. Luego se declaró culpable y fue sentenciado el 26 de abril de 1995 a tres años y un mes en la cárcel.

Un oficial comentó sobre un caso en el cual una guitarra estaba hecha completamente de marihuana comprimida. Lo llamo "el caso de la guitarra-pandilla". No sólo se utilizan autos, camiones, aviones y botes para transportar grandes y pequeñas cantidades de drogas y personas y objetos con ellas, sino que también frecuentemente las drogas se esconden en lugares increíbles en estos medios de transporte: en baterías y neumáticos de autos; en el entablado y el tapizado de aviones, barcos, autos y camiones; en falsos cascos y fondos de botes; en falsos tanques de gas de autos y camiones; en el gas mismo; en chaquetas salvavidas; y en almacenadores en barcos, algunos con lados y fondos falsos, otros sin.

Un reportaje en *The New York Times* destacó algunos de los casos más increíbles (y creativos) descubiertos: cotorras muertas y destripadas llenas de cocaína entre un cargamento de cotorras vivas enviadas de Granada a China en 1991; un busto de Jesucristo moldeado de cocaína y pintado de color gris; más de 2 718 kilogramos de cocaína en ladrillos dentro de cajas llenas de hielo con brócoli en Fort Lauderdale en abril de 1992; 453 kilogramos de cocaína colocados en conchas huecas y emplastadas moldeadas y pintadas para aparentar batatas; 17 kilogramos de cocaína, en preservativos, cocidos a los años de serpientes vivas confiscadas en Miami en junio de 1993; y 192 kilos de cocaína escondidos en latas de salsa de tomate enviados de la República Dominicana a Puerto Rico en abril de 1995.

Personas de todas las edades y ambos sexos están involucradas en el narcotráfico. Mujeres ancianas se utilizan con frecuencia ya que no poseen el perfil de traficantes usado por agencias del narcotráfico. Sin embargo, algunas de estas mujeres son atrapadas. En un caso, una ciudadana estadounidense de 63 años nacida en Honduras fue arrestada en Guyana con 6 libras de cocaína en su ropa interior. Estaba a punto de abordar un vuelo de la British West Indian Airways (BWIA) a Nueva York cuando uno de los paquetes se cayó al suelo. La mujer, Gwendolyn Martínez, una abuela, luego admitió que fue reclutada para el trabajo en Brooklyn. Fue condenada a 10 años en la cárcel. Martínez fue una de varias "abuelas mulas" arrestadas en Guyana y Trinidad durante el 1993 y el 1994.

Incluso se han utilizado niños porque su poca edad e inocencia sirven como camuflaje. También se han usado cadáveres, tanto de adultos como de niños. En cuanto a éstos últimos, un oficial de inteligencia militar citó el caso de 1994 en el cual un bebé de 16 meses muerto se usó para transportar cocaína de Kingston, Jamaica, a Londres, Reino Unido. Fue la sospecha de una azafata alerta, quien lo encontró inusual que el "niño" no se hubiera agitado o llorado ni una vez durante el vuelo de ocho horas y media, lo que llevó al descubrimiento de este horrendo acto.

Parte del tráfico se realiza a nivel individual, pero la mayoría se basa en estructuras organizacionales y redes simples o elaboradas. Algunas operaciones son muy sofisticadas, usando aparatos digitales, transmisores de alta frecuencia, teléfonos celulares, beepers, aparatos de rastreo por radar, bengalas y sensores para cargas aéreas y otros equipos. Algunos operadores están entrenados en combate armado, vigilancia en contra del narcotráfico, técnicas de manejar para escaparse y en otras áreas. Además y por supuesto, los narcotraficantes pueden comprar los servicios de especialistas como abogados, pilotos y contadores. La mayoría de las estructuras y redes no podrían existir y ser efectivas sin la contribución de personas del gobierno y agencias privadas en varias posiciones y en todos los niveles de la jerarquía; personas en empresas de embarque, agencias de aduana e inmigración, almacenes, fuerzas policiales, el ejército, aerolíneas, compañías de exportación e importación, tiendas, cruceros, pescadores, empresas camioneras, granjas, fábricas, operadores de buses y taxis, etc. Algunos oficiales conspiran a través de actos de omisión: simplemente no realizan ciertos actos, no van a ciertos lugares o no vuelven a sus lugares de vigilancia a cierta hora. Considerando sus ganancias por "hacer poco" o "hacer nada", uno podría apreciar la cantidad de personas que son susceptibles a la corrupción, especialmente en lugares con salarios bajos y/o pobreza económica en general.

El tráfico no siempre involucra el movimiento directo de drogas del lugar del origen al destino deseado; frecuentemente se realiza indirectamente. Por ejemplo, cocaína iría de Colombia a Jamaica y luego a Estados Unidos, a veces con otra parada en Jamaica; o desde Colombia a Venezuela a Guyana al Reino Unido o Estados Unidos, a veces también con paradas intermediarias en Antigua o Trinidad. La ruta indirecta de las drogas involucra "saltar de isla en isla", lo cual se facilita por la cercanía entre los países del Caribe. El "saltar de isla en isla" también es posible debido a

dos características geográficas mencionadas anteriormente: el carácter insular de la mayoría de los países, lo cual permite la entrada por docenas, a veces cientos, de lugares; y la dispersidad física del territorio en algunos casos, por ejemplo las Bahamas y las Islas Vírgenes.

Conclusión

En resumen, mientras la turbulencia y las transformaciones globales recientes han alterado el ambiente estratégico de muchas formas, debido a la continuada relevancia de algunos temas y las dinámicas intensificadas de otros, el ambiente estratégico del Caribe todavía mantiene algunas amenazas claras y actuales.

El narcotráfico presenta algunas de estas amenazas. Las implicancias del tráfico van más allá de las meras consecuencias de ser centros de transbordo, parcialmente porque no todo con intención de atravesar la región realmente lo hace. Parte de la cocaína y la heroína permanece en la región, tanto por descuido como por diseño, como recompensa por servicios, por ejemplo, en el último caso. Existe una correlación entre tráfico de la cocaína y consumo y abuso: los países con alta adicción a la cocaína son los mismos que son principales centros del tráfico de la cocaína. Más aun, a través del Caribe existen problemas acompañantes de crimen, tráfico de armas y corrupción. Estos sólo son algunos de los peligros de las dinámicas de las drogas, la geografía, el poder y la política.

La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina

Fernando Bustamante¹

I. El concepto de confianza, una breve discusión inicial

Antes de entrar en el asunto de este trabajo, quisiera hacer referencia a la forma como puede entenderse - a mi juicio-, el concepto mismo de "medidas de confianza mutua" (MCM) y el término mismo de "confianza", en el contexto del pensamiento estratégico contemporáneo.

La cuestión de la confianza se vincula estrechamente al de la seguridad. En efecto, las medidas destinadas a incrementar el nivel de confianza entre dos o más actores, son vistas como un mecanismo que incrementa la seguridad de las partes. Su originalidad estriba en que la búsqueda de tal seguridad se realiza apartándose de los caminos que clásicamente a proporcionado el concepto "realista" de la *disuasión*.

La disuasión pretende promover la seguridad de cada parte sobre la base de la autoayuda "pura". Se entiende que cada país o Estado solo puede confiar su seguridad a la propia capacidad para (de)mostrar ante sus posibles antagonistas un poderío militar efectivo o potencial, capaz de imponer costos presumiblemente inaceptables para las agresiones contempladas en su evaluación estratégica de los escenarios de conflicto posibles.

De esta forma, la seguridad reviste el carácter de resultado de medidas tomadas de acuerdo a un cálculo basado en un concepto de suma fija del dilema de seguridad de las partes involucradas. La disuasión clásica entraña la posibilidad siempre latente de la escalada en el desarrollo de capacidades militares. Dado que el criterio de eficacia está vinculado a la posibilidad de aumentar el daño que sufra eventualmente el agresor, no existe ninguna preferencia ni ventaja en la defensiva. En este contexto la capacidad de golpear primero y economizar tiempo en el conflicto anticipado, da lugar a una clara preferencia por una postura "Clausewitziana" que privilegia las ventajas de la sorpresa y de la ofensiva.

En esta postura, la seguridad se adquiere en la indefinida acumulación de capacidad destructiva, cuantitativa y cualitativa. La capacidad de destrucción mutua asegurada es el colofón de última instancia de esta lógica llevada hasta sus consecuencias extremas.

No es el caso enumerar las experiencias históricas que han hecho que esta forma de seguridad aparezca cada vez menos plausible y los "equilibrios del terror" resultantes como cada vez menos prudentes. En realidad la apuesta se hace cada vez más riesgosa, puesto que si bien una disuasión a alto nivel de capacidad destructiva puede tener una alta probabilidad de durar, es racionalmente vulnerable por el hecho de que eventualmente los costos de su fracaso se acercan a lo infinito. Por ello, aún una pequeña probabilidad de fracaso de la disuasión sigue siendo una perspectiva inquietante, considerando que la desutilidad de esa pequeña probabilidad puede ser total. Esa fue la situación lógica irracional a la que se llegó al final de la Guerra Fría en los años 80.

La disuasión pretende proporcionar seguridad sin tener que considerar las intenciones del potencial adversario como una variable. Ella está asociada a un "cálculo de intenciones sobre la base del peor escenario posible". El disuasor actúa suponiendo las peores intenciones del adversario eventual. Con ello parece ponerse a salvo de cualquier contingencia, especialmente porque tiende a suponerse en la contraparte la capacidad de ser infinitamente malévolos o de llegar a serlo. Las intenciones se consideran básicamente impredecibles e insondables en el largo plazo. Frente a esto la única actitud prudente es la del máximo pesimismo. No se considera factible obtener garantías estables y seguras respecto a estas intenciones o hallar formas de modificarlas de manera favorable y sostenible. El pesimismo respecto a las

intenciones es reforzado con un pesimismo básico respecto a la controlabilidad de estas intenciones de largo aliento. Por lo tanto, la máxima prudente consiste en buscar los medios de disuasión capaces de enfrentar la peor amenaza posible que un enemigo extremadamente malintencionado podría plantear.

Sin duda que la plausibilidad de estos supuestos se ha visto reforzada en este siglo por experiencias como las dos guerras mundiales, el blitzkrieg o guerra relámpago, Pearl Harbor y las mutuas imputaciones antropológicas que alimentaron el ethos de la Guerra Fría.

Los supuestos subyacentes al concepto de "Medidas de Confianza Mutua" son diferentes. En primer lugar se considera que la seguridad puede ser un juego de suma variable y que incrementar la seguridad del adversario potencial es una forma de aumentar la propia². En segundo término la estructura relacional basada en el principio de autoayuda se relaja y se supone que la seguridad puede maximizarse cooperativamente. Esto implica que los contendores tienen un interés común de segundo nivel -un metainterés- que es evitar la guerra o el conflicto abierto³. Esto es sostenible en la medida en que la destrucción del conflicto sea valorada como posiblemente más alta que las eventuales ganancias de la victoria en el conflicto. No es necesario llegar a los escenarios de "guerra total" con destrucción mutua asegurada, para que tal cálculo sea plausible. Todo depende de como se valoren las pérdidas derivadas del enfrentamiento, y ello implica una alta valoración compartida de los bienes de la paz. Por ejemplo, aún una guerra limitada convencional entre países militarmente débiles (como podrían ser los centroamericanos) estaría en condiciones de generar daños suficientemente altos en la economía y en la vida de las poblaciones afectadas, como para que el beneficio anticipado de la no-guerra pudiese ser superior en todos los casos a los de una lucha militar de cualquier tipo.

La lógica de las MCM, implica asimismo suspender la planificación exclusivamente basada en capacidades e introducir las intenciones como una variable operacional. La seguridad es ahora vista como resultante de una compleja articulación donde capacidades e intenciones son referidas unas a otras como signo que puede ser modificado y "anclado" a ambos extremos de la ecuación. No es necesario suponer las peores intenciones como máxima prudencial inamovible y es posible además pensar que estas intenciones pueden ser estabilizadas en niveles decrecientemente amenazantes. La cuestión de la información se hace crucial, puesto que ahora la seguridad se convierte en una

estructura de símbolos y ya no es vista como algo calculable por la pura medición de las capacidades de destrucción relativas. Se pasa de la contabilidad del poder de fuego y del balance de armamentos, al de la decodificación de señales y de motivaciones. Esta decodificación puede ser objeto de cálculos, pero que en este caso requieren compartir la información y es más, se hace indispensable -paradójicamente desde una perspectiva realista y clausewitziana- que el potencial enemigo cuente con la mejor y más acabada información sobre las propias capacidades e intenciones. Si antes el juego consistía en ocultar información y "robársela" al enemigo potencial, ahora la seguridad estriba en hacer el propio dispositivo defensivo lo más transparente posible. Es el equivalente estratégico a presentarse ante el otro -en una relación interpersonal- con las manos en alto, a fin de demostrar que no hay nada que temer y que la agresión es innecesaria.

En lo restante del trabajo quisiera mostrar en que medida esta situación es posible en el contexto de la sub-región andina y en que medida se da o no los presupuestos fácticos que la hacen racional y razonable, considerando que en esta parte del continente existen al menos dos situaciones de conflicto internacional actuales o potenciales. Quisiera asimismo sugerir un enfoque y medidas específicas que puedan alejar la situación del ámbito de la disuasión y acercarla más al de la seguridad cooperativa. Argumentaré por último que la estructura de las amenazas mutuas que enfrentan los países andinos es en algo diferente a la que dio por resultado la lógica euro-atlántica del realismo estratégico, lo cual implica un enfoque algo modificado de la cuestión de las medidas de confianza mutua.

Para ello recurriré a una comparación entre el proceso de construcción del régimen de Cooperación y Seguridad, desde⁴ Helsinki hasta Viena (1975-1990), con los dilemas y problemas estratégicos que enfrentan países como Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú o Bolivia⁵. Sostendré que las diferencias son suficientemente sustantivas como para que el enfoque de las MCM en esta área del mundo deba ser revisado de una manera que considero no es tampoco impertinente a la experiencia europea posterior a la Guerra Fría⁶. Sobre todo pondré énfasis en los problemas de seguridad que dimanen de la pobre integración y desintegración de la capacidad de control (y autocontrol) de los actores gubernamentales y estatal-nacionales, en el marco de un debilitamiento de la posibilidad de identificar estado-actores sub-estatales (otro supuesto del realismo clásico) y de considerar a los estados como actores estratégicos unificados y en perfecta

capacidad de organizar los elementos geopolíticos bajo su mando formal.

II. Los problemas de seguridad en el área andina

A fines de los años ochenta, existía en los medios intelectuales, políticos y diplomáticos de la región, la sensación de que en América del Sur el Área Andina estaban en camino a convertirse en una zona relativamente pacificada del mundo. Era frecuente sólo unos pocos años atrás enfatizar que las amenazas para la seguridad de estos países provendrían en el futuro de fenómenos "no-convencionales", tales como la subversión interna, las actividades ilegales transnacionales y de perturbaciones socio-económicas que podían "derramarse" a través de las fronteras. Estas esperanzas estaban fundadas en dos elementos básicos: se pensaba que el fin de la Guerra Fría removería la posibilidad de que el área se convirtiese en escenario de este conflicto entre las grandes super-potencias, y en que los antagonismos tradicionales de tipo fronterizo parecían cada vez más irrelevantes y secundarios en comparación con otros problemas que aquejaban a las sociedades andinas (desintegración estatal, crisis y ajuste económico, guerrillas y terrorismo etc.). Paralelamente, el renovado auge de esquemas integracionistas daba plausibilidad a ciertas teorías basadas en un liberalismo interdependista liberal, que asumía que la creciente conectividad de las economías y sociedades civiles estaba en vías de generar una masa crítica de intereses compartidos a través de las fronteras, los cuales crearían una base política poderosa para las propuestas encaminadas a enterrar las viejas visiones del realismo geopolítico convencional. Otro cuerpo teórico que ayudaba a sostener la convicción de un futuro cada vez menos conflictivo entre los estados andinos, se basaba en el postulado de que las democracias civiles son inherentemente poco propensas a enfrentarse bélicamente. Dado que en años anteriores todos los países de la región habían llevado a cabo transiciones aparentemente exitosas a regímenes civiles, se pensaba que ello creaba bases sólidas para la desaparición del ascendiente de teorías y prácticas de las relaciones internacionales basadas en doctrinas disuasivas y geopolíticas. Ha existido la tendencia a atribuir a los gobiernos militares una propensión a ser más belicosos que los regímenes civiles. Esta idea puede talvez ser cuestionada empíricamente, pero, sea como sea, era evidente que las nuevas administracio-

nes civiles eran y son más receptivas a formas alternativas de concebir el problema de la seguridad nacional. Los militares, aún si no se involucraban en guerras o conflictos armados, se hallaban valóricamente e intelectualmente mucho más aferrados a concepciones disuasivas y hobbesianas de la defensa nacional, lo cual hacía difícil que gobiernos dirigidos por ellos pudiesen favorecer posturas de seguridad cooperativas.

Los acontecimientos más recientes en el área ponen, sin embargo, en duda las optimistas proyecciones de inicios de la década. El conflicto entre Ecuador y Perú en el Alto Cenepa, y la tensión recurrente entre Venezuela y Colombia en el Golfo de Maracaibo y otros puntos de su frontera terrestre, han demostrado fehacientemente que era prematuro sostener que los conflictos fronterizos y territorialistas clásicos estaban en vías de desaparición, al menos en el área andina. Es necesario, pues, volver a plantearse la importancia de las medidas que pueden asegurar que el primero de los antagonismos mencionados no solo no vuelva a estallar en enfrentamientos armados abiertos, sino que se sienten las bases para la definitiva superación de sus causas, así como también es crucial hacer esfuerzos aún más enérgicos destinados a prevenir la posibilidad de choques entre Venezuela y Colombia.

Asimismo, el aumento de la conflictividad inter-estatal en el área pone en cierto grado de tela de juicio (a primera vista) tanto los supuestos respecto a la no conflictividad militar de las relaciones entre democracias y su carácter inherentemente más pacífico, así como cualquier apresurada conclusión respecto a las potencialidades que los intereses económicos y sociales compartidos tienen sobre las propensiones guerreras de las partes. Es posible que estos intereses interdependientes no hayan sido desarrollados aún hasta el punto de que puedan ser un efectivo freno para los conflictos militares inter-estatales, pero al menos la expectativa en ese sentido debe ser puesta como una esperanza futura, más que como una realidad ya presente. Es posible pensar también que no se ha prestado suficiente atención al hecho de que la densificación de las relaciones inter-sociales puede llevar al centro del proceso político de cada país, problemas y luchas que son importadas desde sus vecinos o socios putativos. Tal vez no todas las inter-relaciones sociales son promotoras de la paz y de intereses cooperativos, y pueden, por el contrario generar nuevos tipos de rivalidades y choques. El caso de Venezuela y Colombia es sugestivo, ya que parte de la tensión entre ambos países es resultado de una creciente imbricación demográfica y

de ciertos tipos de mercados entre los dos países, en tales casos el mayor tráfico genera discordias y contradicciones de nuevo tipo que la ausencia de interdependencia podría haber evitado.

Pero, al margen de estas sombras de duda sobre ciertos supuestos del optimismo de inicios de la presente década, es preciso revisar de nuevo el cuadro de la amenazas que para la paz de la sub-región se advierten en el horizonte. Tal como se acaba de señalar, una primera fuente de conflictos que debe ser reinstalada en el centro de la atención, es el de las disputas territoriales pendientes. Estas disputas militares o potencialmente militares entre los estados constituyen una prioridad innegable para cualquier reflexión sobre la seguridad internacional dentro de la sub-región y más allá de ella.

Existen, empero, otras cuestiones que deben ser atendidas. En el resto de este acápite consideraré tres tipos de problemas que pueden afectar la paz entre las naciones o constituir obstáculos para la construcción de un clima de confianza y distensión entre los estados que la conforman.

En primer lugar, deben citarse problemas que surgen del debilitamiento de la capacidad de los estados para controlar su propio espacio territorial y ejercer plenamente la soberanía sobre regiones, grupos y actores que pueden recurrir a la violencia. La disuasión tradicional asume que los estados controlan efectivamente sus territorios y su población, la desintegración de esta capacidad genera un tipo de desconfianza diferente. Si la inseguridad tradicional respecto a países vecinos se basa en el temor a las intenciones y a las capacidades positivas de estos, en el presente caso se trata más bien de lo contrario: el temor surge de los efectos de su debilidad e incapacidad para conducirse como un actor en pleno control de sus espacios y recursos societales. En tal caso son las deficiencias en la gobernabilidad y la desarticulación interna las que pueden llevar a los vecinos a desarrollar un mayor nivel de suspicacia, preparativos y armamentismo de lo que de otra manera harían.

Un aumento de actividades descontroladas que pueden traspasar las fronteras amenaza doblemente a los estados circundantes: puede llevar a la internalización del conflicto del vecino, y puede llevar a un empeoramiento de las relaciones interestatales llevando a un incremento del conflicto entre los centros nacionales. En casos tales, los países afectados pueden llegar a ver en su interés el intervenir en el país foco de la perturbación a fin de detener un proceso de inseguridad por "contagio" o "derrame". Tal posibilidad tiene precedentes históricos, como lo

muestra claramente la experiencia centroamericana, la de distintos procesos revolucionarios en y fuera del continente y las intervenciones que han ocurrido para "restablecer el orden interno" de un país en presunta desintegración. En este caso el aumento de la confianza pasa por el fortalecimiento de las capacidades del país en crisis de gobernabilidad y no por su desmejoramiento relativo al que se siente amenazado por semejante crisis⁷.

Un tercer tipo de conflicto pertinente a este análisis es el que tiene que ver con la implantación sub-regional o regional de temas y cuestiones transnacionales o extra-regionales. La Guerra Fría es tal vez el epítome de dichos conflictos, pero su desaparición no implica la desaparición de la categoría a la que pertenece. El problema de las pruebas atómicas francesas es un ejemplo claro, así como también lo es el de la guerra contra el narcotráfico, o algunas cuestiones medioambientales. En estos casos, el foco original del conflicto no es localizable en el área misma, o por último, no es localizable del todo. Las cuestiones ambientales, por ejemplo son un tipo de problema des-territorializado, aunque puede haber factores territoriales relevantes en su configuración. la cuestión de las armas de destrucción masiva o del narcotráfico son en parte localizables y en parte no, y en la medida que son localizables, deben ser vistas como centradas en las políticas, problemas y decisiones de fuertes actores extraños a la sub-región. En este caso, los problemas dentro de la sub-región que son derivados de dichas problemáticas de horizonte más amplio, pueden tener que ver con las diferentes formas en que distintos países se vinculan y articulan con la problemática trans-regional del caso. Un país puede hacerse conflictivo para sus vecinos debido a su particular manera de vincularse a una disputa extraña a la sub-región. El ejemplo clásico de la Guerra Fría es el de Nicaragua o el de Cuba en Centroamérica y el Caribe. Un caso similar, aunque de otra forma se daría, por ejemplo, si un país aceptase servir de deposito de desechos nucleares en su territorio, o en áreas colindantes con otro país, o arrendara su espacio para actividades ambientalmente peligrosas para sus vecinos, o aceptara alianzas con terceros respecto a estos puntos, alianzas que significasen romper algún frente o consenso sub-regional frente tales materias.

En tal situación el tema de la confianza mutua se vincula a la capacidad de estos países para dar garantías a sus vecinos de que a) mantendrá la acción colectiva frente a estos temas y que no ejercerá su opción de "desertar" o b) que de hacerlo lo

hará de manera que limite los daños a terceros o que no perjudique los objetivos comunes o que logre convencer a sus contrapartes que tales acciones no están destinadas a perjudicarlos (por ejemplo, ofrecer un sistema creíble de salvaguardias y protecciones frente a un proyecto de impacto ambiental potencialmente transnacional).

Un último tipo de problema está representado por la desconfianza que puede surgir de rasgos determinados del interior de los países. Existe hoy en día la tendencia a considerar que el sistema político y la estructura socioeconómica de un estado pueden ser *en sí mismos* un motivo de desconfianza y preocupación para sus vecinos u otros. La existencia de gobiernos antidemocráticos y de sistemas sociales altamente inequitativos y opresores es interpretada o puede ser interpretada como amenazante, por dos razones principales: porque estos regímenes son vistos como por *naturaleza* más agresivos, y porque sus conflictos y tensiones internas son mayores y pueden provocar estallidos que desestabilicen no solo a su propia sociedad, sino que pueden traducirse en problemas del segundo tipo mencionado en estas páginas. No importa que esto sea o no verdad, lo importante es que exista una percepción en ese sentido y que terceros configuren sus expectativas sobre la base de tales supuestos.

Aunque esto es altamente debatible, en tal caso, la confianza mutua estaría o debería estar basada en un acuerdo implementable e imputable sobre los parámetros comúnmente aceptables en los que el orden político y socioeconómico interno de las partes puede moverse, y en mecanismos colectivos que afiancen la vigencia efectiva de tal acuerdo. Un ejemplo de ello podría ser un régimen común de respeto a ciertos derechos humanos y civiles, con los correspondientes mecanismos de anclaje para su vigencia⁸

III. La experiencia europea y su pertinencia a los países andinos

En esta sección no pretendo hacer una revisión exhaustiva del proceso de constitución del sistema europeo de MCM's. Me limitaré a señalar algunos de sus rasgos centrales y de las condiciones que lo hicieron posible, para así poder discernir hasta que punto tal experiencia es pertinente a la sub-región andina y

hasta que punto, por el contrario, el problema de la seguridad cooperativa de dicha área reviste caracteres específicos e inasimilables a los desarrollados desde mediados de los años setenta en el ámbito euro-atlántico⁹.

Un primer rasgo central que es necesario destacar es que el sistema euro-atlántico es una respuesta a una situación de "paz armada" en la cual dos bandos ideológicos opuestos se enfrentaban a una situación de equilibrio de terror militar a un alto nivel de capacidad destructiva asegurada mutua. Las FFAA enfrentadas tenían la posibilidad de desatar en poco tiempo una conflagración de máxima destructividad. La idea original consistía en evitar que la guerra comenzara debido a un malentendido respecto a las intenciones del bando opuesto. Por lo tanto las MCM diseñadas eran de carácter exclusivamente militar-convencional y estaban pensadas como una serie de mecanismos que redujeran la probabilidad de que los respectivos estados mayores pudiesen cometer errores de cálculo respecto a las intenciones del contrario.

Este perfil implicaba un énfasis en la cuestión de la transparencia y, asociada a esta, de la verificación en terreno y por medios técnicos nacionales permitidos de la exactitud de la información proporcionada. Se trataba ante todo de reducir la ansiedad frente a maniobras y actividades militares inusuales¹⁰.

Fue pronto evidente que estas medidas de transparencia debían ser reforzadas con otras que no solo hicieran más asequibles las intenciones del potencial adversario, sino que también limitaran su capacidad para iniciar acciones ofensivas de gran envergadura en corto tiempo¹¹. Por ello la segunda fase de las MCM incluyó limitaciones cada vez más estrictas a las armas y sistemas bélicos ofensivos de que los bandos podían disponer. Las MCM euro-atlánticas tienen, pues, dos componentes cruciales y complementarios: transparencia/verificación y reducción/control de pertrechos y personal ofensivo.

A este punto debo enfatizar que las MCM a las que hacemos referencia *no* requerían de las partes a) modificaciones de su sistema político y régimen estatal b) no requerían de garantías con respecto a la estabilidad interna de las partes, ni dependían de ella c) *si* requirieron eventualmente de un proceso concomitante de reconocimiento de fronteras y de la integridad territorial de las partes. El punto culminante de este camino fue el explícito compromiso de la República Federal Alemana de no reclamar en el futuro los territorios al este de la línea Oder-Neisse, en poder de Polonia después de 1945. Las MCM fueron en gran

parte posibles porque no estaba en el centro del problema del equilibrio disuasivo el tema territorial en su sentido clásico, d) aunque el tema del régimen interno no era condición para el avance las MCM, si resultó una ayuda el desarrollo de una consciencia común de interés compartido en la paz, o al menos en la no guerra. Esto se expresa particularmente bien en el tema gorbachoviano de la paz europea como interés trans-cultural y trans-sistémico¹². De esta forma fue importantísimo que las partes fuesen descubriendo meta-intereses incompatibles con un modelo de seguridad puramente disuasivo. El diálogo y la tolerancia intercultural aparece aquí como el resultado de una operación de cálculo de las consecuencias desastrosas que para todos los sistemas -no importa cuán opuestos- podía tener la situación de eventual beligerancia, e) no era una condición previa necesaria el desarrollo de una fuerte interdependencia económica. No fueron los lazos económicos e inter-sociales los que llevaron a una disposición favorable a las MCM. A la inversa, fue la expectativa de eventuales ventajas mutuas que esos lazos de interdependencia podían traer aparejados, los que dieron aliento a las negociaciones entre los bloques. La causalidad parece ser la inversa a la que una teoría económica de las relaciones internacionales hubiese podido anticipar: el proyecto político basado en *esperanzas* anticipatorias resulta un factor movilizador de la voluntad de apaciguamiento, mientras que los lazos sociales y materiales solo comienzan a constituirse y a tejerse una vez que se han construido las condiciones estratégico-políticas que les permiten desarrollarse en un clima propicio. La interdependencia societal es un resultado deseado y no una causa. Lo que es causalmente eficaz es la interdependencia provocada por el lazo de la destrucción mutua asegurada. Es la interdependencia del terror frente al posible suicidio simultáneo lo que moviliza las MCM, mientras que los propósitos y metas económico-políticas son coadyuvantes en tanto proyecto, aspiración o "desiderata" imaginadas.

Finalmente, debe señalarse que a medida que el proceso de MCM avanzaba en el contexto euro-atlántico, sus objetivos también fueron sufriendo una modificación. Inicialmente el acento estaba puesto en evitar la guerra, pero finalmente se ha llegado al punto donde el tema central es la consolidación y estabilización de la paz. Se trata ahora de hacer de este proceso uno que tenga por meta el eliminar factores que puedan hacer reversible el clima de seguridad compartida que es dominante entre los ex-contendores de la Guerra Fría.

Debe anotarse, al paso, que en todo el proceso iniciado en Helsinki, las MCM fueron siempre vistas como medidas que permitirían reducir la probabilidad de un conflicto no deseado, y solo al final convergieron con el tema de la eliminación de las causas basales de la desconfianza. Las MCM no eran vistas como recursos que reemplazaran a las negociaciones políticas destinadas a remover las causas del conflicto entre bloques. Su validez estaba ligada a un avance paralelo de las negociaciones sobre discrepancias sustantivas entre las partes. Esto debe ser tenido muy en cuenta, ante cualquier posible tentación de ver a las MCM como *sucedáneos* de un arreglo de las controversias de fondo que causan el problema de seguridad. Hay interacciones entre ambos componentes, pero parece más prudente mantener clara la separación analítica entre estos.

IV. Comparación con los países andinos

1. La primera diferencia que salta a la vista en el caso de los países andinos, es que, a diferencia del contexto europeo, ninguna de las hipótesis de conflicto entre las naciones del área se refiere a cuestiones ideológicas o de enfrentamiento interbloques¹³. Las hipótesis de conflicto posibles son de tipo territorial (Perú- Ecuador, Colombia-Venezuela), de tipo demográfico (Colombia-Venezuela) o por el peligro del "derrame" de conflictos internos hacia países vecinos (por crisis de control interno o de gobernabilidad), como en el caso de Colombia y Venezuela, o Colombia y Ecuador.

Al no tratarse de posibles enfrentamientos entre sistemas, se trata de conflictos con una componente política mayor, o bien con una fuerte componente estratégica "realista". En el primer caso la sospecha o inseguridad no va dirigida hacia las intenciones del ejército estatal opuesto. El peligro no viene directamente de las intenciones posibles de un centro político nacional centralizado adversario, sino de posibilidades de descontrol o debilitamiento que no le permitan responder adecuadamente a sus tareas de afianzamiento de la soberanía doméstica. En el segundo caso, la inseguridad si dice relación con las intenciones del centro político estatal de contraparte, pero debe recalarse que al alcance de las amenazas está más o menos acotado y prefigurado con claridad. En otras palabras, existe un fuerte componente de calculabilidad de la amenaza, dada su naturaleza claramente determinada. Ningún Estado teme la "guerra total" que provendría

del esfuerzo por destruir o alterar fundamentalmente el sistema político-estatal propio. En cambio en el caso euro-atlántico el temor era totalista, era la completa destrucción de una forma de vida y de convivencia, la que podía esconderse tras las intenciones del bando o bloque contrario. En este sentido, las pretensiones mutuas tienen un carácter más parecido al tipo de amenazas que podían darse en la Europa del siglo XVIII, donde las disputas eran por ganancias incrementales de territorios y no estaba en la agenda la destrucción de las dinastías contrarias o de la forma de vida del país antagonico. Ambas formas de amenaza son de por si auto-moderadoras, por cuanto son auto-limitadas. De por si, constituyen una forma rudimentaria de confianza mutua. Un caso a mano es el de la guerra entre Perú y Ecuador en el Alto Cenepa, que se contuvo a si misma dada la naturaleza estrictamente limitada de los objetivos de ambas partes.

2. El problema de los errores de cálculo es muy crucial cuando se enfrentan dos bloques armados con un alto nivel de preparación, un alto nivel de temor a las intenciones de la contraparte, capacidad de concentración de fuerzas en poco tiempo y de destrucción masiva utilizable con poco aviso. Este escenario euro-atlántico tiene una alta capacidad de escalada y de pérdida del control del uso de la fuerza por parte de los ejércitos nacionales.

En el contexto andino tal situación no existe. No hay una "paz armada" al estilo de la Guerra Fría. Los ejércitos nacionales son relativamente pequeños, de lento despliegue, con medios de destrucción masiva muy precarios y con una suficiente inteligencia respecto a las capacidades del adversario (aunque no a nivel táctico). Asimismo no se hallan desplegados frente a frente de manera masiva, ni existe una tradición práctica clausewitziana en donde se haya experimentado con los principios europeos de rapidez y concentración de fuerzas. Eso es también un factor auto-limitante de las amenazas y de las percepciones de amenaza mutuas. Por ello mismo la necesidad de transparencia, verificación y evaluación de intenciones no es tan apremiante ni requiere ser planteada en temporalidades tan apremiantes como en el caso del escenario europeo. La propia estructura y perfil de las fuerzas establecen un factor de lentificación de las amenazas, lo cual genera una calculabilidad mayor y tiempos de reacción más holgados, con un horizonte final de amenaza de más baja intensidad.

3. Contrariamente al caso europeo, los países del área se hallan involucrados en una red institucional, legal y diplomática

común de cierta antigüedad y consolidación. El marco compartido de las instituciones del sistema interamericano, elaborada desde el siglo pasado constituye un conjunto relativamente estable de prácticas formales e informales que amortigua los conflictos y permite reacciones relativamente previsibles por parte de los actores. Tal cosa recién comienza a existir en el marco euroatlántico. Debe añadirse a este marco, la estructura del sistema de poder hemisférico: los países del área andina y del resto del continente están regulados "desde arriba" por la fuerte gravitación de un hegemon regional como es Estados Unidos. Esto limita seriamente la autonomía de los actores nacionales para desarrollar escaladas bélicas y proyectar de manera lineal y potenciada su capacidad de violencia. La presencia de un hegemon indiscutible establece otro principio de calculabilidad y de expectativas compartidas que tiene un poder moderador de facto.

Estos tres factores diferenciales nos permiten una primera conclusión, el sistema internacional del área andina y de América del Sur en su conjunto contiene desde ya, y *ab initio* una serie de rasgos que son formas de confianza mutua de no despreciable eficacia. Para una política de afianzamiento de MCM, el hemisferio debe partir de la base de que ya ha recorrido un trecho importante a lo largo de muchas décadas. A manera del Sr. Jourdain, los estados de la región han venido practicando tales medidas -a su manera- desde mucho antes que el término fuese acuñado y popularizado. Es por ello que el nivel de violencia interestatal durante el presente siglo ha sido -en términos comparativos- relativamente bajo. Excluyendo la Guerra de las Malvinas que obedece a otra dinámica y contexto, es llamativo considerar que la Guerra reciente entre Perú y Ecuador -un conflicto de intensidad y magnitud bastante baja en términos internacionales- es el segundo conflicto bélico internacional más largo y destructivo que América Latina ha experimentado en este siglo (solo superado por la Guerra del Chaco, entre Paraguay y Bolivia).

Esta situación está vinculada al hecho que los países latinoamericanos han desarrollado una estrategia de aumento de la seguridad que da menos importancia a la disuasión basada en una lógica estratégica racional-atomística, como en la tradición europea, y mucho más realce a la construcción de instituciones y regímenes estabilizadores, en otras palabras a una lógica de juegos de cooperación que incluso coexiste y sobredetermina a las lógicas de equilibrio de poder o de balance de amenazas que también se emplean en el área (aunque con fuerza decreciente).

4. El problema del desarme o del control de armamentos es mucho menos álgido en el contexto que nos ocupa. Esto se debe a que las FFAA latinoamericanas tienen una débil función disuasiva y son más bien aparatos de control político interno, afirmación identitaria, construcción de nación y de maniobra política. Es muy importante recalcar que el problema del desarme en los países andinos es ante todo tratado como una cuestión vinculada a la necesidad de liberar recursos para el desarrollo, y no como un apremiante problema para la paz. El nivel de armas existentes no es *en sí y por sí* un factor de inseguridad tan central como en el teatro europeo. El nivel de gasto armamentista regional es débil en comparación con otras áreas del mundo, y las FFAA no están configuradas para ser inminentemente amenazantes para los países vecinos. El desarme no puede, por lo tanto, ser una herramienta tan importante como en otras regiones, para la contención o prevención de conflictos. Su fundamentación práctica tiene otros ejes pertinentes. Por ello mismo, no parece ser un tipo de medida de confianza mutua que tenga altos rendimientos, como podría serlo en Europa o Asia.

5. En el contexto europeo los intercambios de oficiales, las visitas mutuas y actividades conjuntas han sido sumamente importantes para aumentar la confianza entre las FFAA respectivas. El conocer la doctrina, formas de pensar, planes y actitudes de las contrapartes, constituyen maneras de reducir la incertidumbre y aumentar la predictibilidad de las conductas¹⁴. En el caso de los países andinos y latinoamericanos, existe una ya larga tradición de intercambios, experiencias formativas compartidas y de maestros comunes. La incertidumbre respecto a doctrinas y mentalidades ha sido mucho menor desde hace tiempo, y por lo tanto, promover un incremento de esta circulación de las élites militares, aunque provechoso, no tiene los mismos rendimientos que en el caso euro-atlántico.

6. Se dijo más arriba que la estabilidad política interna no fue una cuestión crucial en el proceso comenzado en 1975 en Helsinki. Para el caso de los países andinos, en cambio, podría argumentarse de otra manera: precisamente una parte importante de las amenazas potenciales surge de factores de inestabilidad doméstica y de las dificultades para anticipar el curso de la política al interior de las fronteras. En el caso europeo, la estabilidad del control estatal sobre las sociedades, la permanencia del régimen político y la capacidad de este para ejercer eficazmente la soberanía interna eran un dato fijo, mientras que las intenciones y capacidades militares eran vistas como variables potencialmen-

te sujetas a variaciones bruscas. En el caso de los países andinos, es a la inversa, la capacidad militar y las intenciones son datos relativamente fijos y estabilizados, pero la gobernabilidad interna, la naturaleza del régimen político y las estabilidad societal son vistas como sujetas a una alta mutabilidad. Ello fija las ansiedades de las contrapartes en otras dimensiones que en el caso europeo.

La inseguridad en este punto tiene una trampa viciosa. Normalmente las MCM son seguridades que un Estado le da a otro Estado. Pero: Cómo puede un estado asegurar a otro Estado respecto a su propia estabilidad, si lo que está precisamente en duda es la capacidad de ese Estado para garantizársela a si mismo?.

Esto presenta un desafío muy propio de la estructura política regional. Podría decirse que, en este contexto, la estabilización interna de la gobernabilidad y de la soberanía estatal, es una de las principales medidas que contribuirían a la confianza mutua. Pero ello es algo que no es potestad fáctica de los estados. Son más bien las sociedades y los sistemas políticos los que pueden producir esa garantía, pero ello es algo que pasa por el lado de los canales diplomático-militares "normales", que en este caso no pueden ser sujetos, sino objetos de la acción aseguradora. En otras palabras, en la región andina es pertinente plantearse desde ya la cuestión de las MCM inter-mésticas, en las cuales los actores no estatales pueden ser parte importante y activa.

7. A diferencia del caso europeo, el proceso de profundización de las MCM en los países andinos, ha sido planteado como una forma de aliviar la inseguridad proveniente de problemas territoriales pendientes. Como ya se señaló, en el primero de los casos nombrados, la cuestión territorial debía resolverse como una condición previa a la posibilidad de MCM más serias. En el caso de los países andinos las MCM aparecen como una forma de reducir el nivel de tensión proveniente de dichos problemas. La prioridad está aquí invertida: en el caso europeo el eje crucial estribaba en la confrontación ideológica, en el andino, en las disputas territoriales pendientes.

De esta forma, cabe preguntarse, en qué medida las MCM al estilo de las europeas son viables en el contexto andino, donde los estados siguen pensando que intereses fronterizos vitales están en juego. Si se siguiese la agenda europea, la posibilidad de mayores MCM estaría supeditada a la *previa* resolución de los litigios territoriales actuales.

8. La profundización del imperio de los derechos humanos y de la democracia era muy importante en Europa, considerando que ello era una señal objetiva de la disminución de aquellos factores de suspicacia derivados del abismo entre los sistemas políticos y sociales imperantes en los bloques rivales. Las aproximaciones en este sentido tenían un valor simbólico central porque el origen de la rivalidad radicaba en buena parte en esa brecha inter-sistémica. Tal no es el caso de los países andinos. En primer lugar, las diferencias sistémicas, cuando las ha habido, no han sido factores centrales de rivalidad o inseguridad mutua. En la tradición andina, la presencia de regímenes de distintos signo no ha sido nunca un factor central de las percepciones de amenaza. Existe una larga tradición de mutua tolerancia *de facto* entre gobiernos autoritarios y democráticos. Por otro lado estas diferencias nunca han sido tan profundas y antagónicas como en el caso de la Guerra Fría. En las hipótesis de conflicto tradicionales el carácter político del vecino o su mayor o menor respeto a ciertos derechos de la población no ha tenido una gravitación de relieve. Por ello mismo, las MCM centradas en la estabilización de una homogeneidad democrática o republicana no parecen ser tan centrales. Ellas se hacen importantes solo en la medida en que las formas de gobierno autoritario puedan aparecer promoviendo el desorden interno, la rebeldía de sectores y áreas importantes y como factores de desestabilización, que pueden llegar a crear conflictos internos capaces de cruzar las fronteras. Pero aún así, no es la naturaleza del gobierno del caso lo que preocupa, sino su capacidad gubernativa sobre su espacio territorial. Un ejemplo claro de esto es que el golpe de Fujimori no aumentó la inseguridad de sus vecinos, mientras que su éxito contra Sendero Luminoso - autoritarismo y todo, provocó más bien un aumento de la confianza de sus vecinos sub-regionales. La disputa con Ecuador en nada se asocia al tipo de régimen político sino a factores estratégicos inter-estatales de tipo tradicional.

9. En el caso de los países andinos se ha planteado que la interdependencia económica podría constituirse en un elemento de aumento de la seguridad compartida. La base de esta idea es de que en la medida en que más grupos y sectores de cada país fuesen viendo ligados sus destinos, se crearía a) Una clientela política influyente capaz de promover la cooperación internacional y b) un cálculo de costos-beneficios que se inclinaría cada vez más fuertemente a favor de la paz vecinal.

Tal hipótesis no ha podido verificarse. La lentitud y vacilación de la integración de las sociedades de la sub-región no

permiten afirmar que se ha llegado a un punto de interdependencia suficiente como para poder someter a un verdadero test a la hipótesis indicada. No es claro que se haya llegado a un umbral suficiente de interconexión de intereses societales económico-políticos. Queda en pie tan solo el hecho comparativo de que en el contexto europeo, la interdependencia es desarrollada a partir de las MCM y la disipación del equilibrio del terror. De seguirse tal secuencia en la región andina, debería primero resolverse el actual sistema de antagonismos, para permitir el desarrollo de la conectividad intersocietal. Pero, en contraparte, el nivel de inseguridad recíproca no tiene, y raramente tiene la agudeza y globalidad que en el caso de la Guerra Fría. Es posible pensar en un desarrollo de la interdependencia aún estando los litigios tradicionales en pie, puesto que estos últimos no son de la magnitud que en el caso euro-atlántico. El caso de la hipótesis interdependentista está aún por probarse en el caso de la sub-región que nos ocupa en este trabajo.

En conclusión, la moderna concepción de las MCM, debe ser fuertemente modificada para adaptarse a las realidades y a la historia particular del área andina. No puede aplicarse sin más ni más a este último contexto y debe tenerse muy en cuenta la diferente estructura del sistema internacional a nivel local entre el caso euro-atlántico y el de los países andinos.

Medidas de confianza mutua en el área andina: La experiencia reciente

Antes de terminar este trabajo pasaré breve revista a la forma como se ha planteado la cuestión de las MCM en la región. Junto con ello trataré de mostrar de qué manera los conceptos presentados anteriormente son pertinentes a lo realizado en este campo hasta la fecha.

Una primera cosa que resalta en el caso del área andina, es que desde los años ochenta se ha tendido a tratar el tema como si las amenazas convencionales hubiesen dejado de ser acuciantes. la experiencia reciente revela lo prematuro de tal perspectiva. Pero esta tendencia ha tenido otro efecto: el que se haya buscado desarrollar un concepto de MCM "ampliado", en el cual lo policial y lo societal se convierten en esferas en el seno de las cuales es legítimo y necesario plantearse tales medidas¹⁵. Tal esfuerzo por expandir el alcance del concepto parece justificado, a condición de que se entienda que las preocupaciones de

seguridad a las que se dirigen son resultado del fenómeno de *debilitamiento* de la soberanía, y no del tópico realista convencional de las amenazas que surgen del fortalecimiento geopolítico convencional de las contrapartes. En esta conceptualización parece fundamental tener en cuenta que las amenazas intra-regionales se hallan sobredeterminadas por la diferente estructura del sub-sistema internacional latinoamericano, en relación al euroatlántico de la Guerra Fría. Es especialmente pertinente tener en cuenta la presencia abrumadora de un hegemón (Estados Unidos), y de un sistema institucional interamericano, que con todas sus imperfecciones proporciona un cuadro jurídico y consuetudinario de efectos no despreciables en el manejo de tensiones y conflictos en el área.

Se ha planteado asimismo que la vigencia de la democracia y de los derechos humanos, es ya en sí un aspecto generador de confianza. Como se ha señalado, la experiencia internacional indica que las MCM no necesitan depender de dicha vigencia. Incluso tal vez por el contrario, ellas se hacen particularmente pertinentes en condiciones en las cuales las partes no comparten sistemas políticos y jurídicos¹⁶. Al margen de que la democracia y los DDHH sean bienes deseables en sí, no debe olvidarse que la deseabilidad de la paz es un bien independiente que se justifica por sí solo aún en ausencia de un consenso o de una coherencia de sistemas. Condicionar la confianza a la vigencia de estos valores políticos internos, puede significar una pérdida de oportunidades para la reducción de tensiones, la que puede lograrse aún entre gobiernos de distinto signo. No debe olvidarse que la paz entre las naciones es hoy en día, sobretodo, un imperativo moral y prudencial que puede tener prioridad por sobre el logro de valores deseables alternativos.

Las medidas de confianza mutua en el plano militar-convencional deben, sin duda, ser consideradas, pero no debe perderse de vista el diferente contexto estratégico en el cual se insertan¹⁷. Como se ha señalado, en la región andina la urgencia de la cuestión de la transparencia y de la verificación no es tan grande como en otras partes del mundo. El desarrollo y profundización de estas medidas convencionales no debe despreciarse, pero sus rendimientos en términos de seguridad marginal agregada no prometen ser tan altos como en el caso de Europa¹⁸. Asimismo, un mayor desarme o reducción de gastos militares tampoco resulta *tan* crucial, dado el relativamente bajo nivel del armamentismo latinoamericano y a que, por razones económicas

y políticas internas, la mayor parte de los países ya han hecho bastante en este campo.

En cambio, parece de gran importancia -a la luz de experiencias históricas extra-regionales- la resolución de los conflictos tradicionales de tipo fronterizo que aún subsisten. En ese sentido avanzaría grandemente la posibilidad de un clima de confianza cualitativamente superior, el que Perú y Ecuador, Venezuela y Colombia, Perú y Chile logren avances rápidos en la liquidación de cualquier potencial fuente de conflicto territorial o de disputa geopolítica de tipo *clásico*.

Un mayor control civil sobre las FFAA , aunque pueda ser deseable por otras razones, no necesita traducirse en sí en una menor inseguridad sub-regional. No puede darse por demostrado que los civiles y gobiernos con hegemonía civil, son necesariamente más pacifistas o proyectan en sus vecinos una imagen más tranquilizante. En realidad, para los militares de la región, el saber que sus contrapartes vecinales tienen un rol crucial en la toma de decisiones políticas, puede ser incluso una fuente de mayor seguridad, porque aumenta la calculabilidad recíproca entre FFAA potencialmente en conflicto. Los militares de la región saben o creen saber de qué manera sus colegas calculan y anticipan los riesgos de una situación estratégica dada, lo cual sin duda contribuye a uno de los rasgos que las MCM buscan promover: la transparencia.

La interdependencia económico-social tampoco puede ser *a priori* considerada un factor de reducción de la desconfianza entre países vecinos. La intensificación de las relaciones inter-sociales puede producir o bien una imbricación mayor de intereses estatales y un interés común por la paz y la reducción de tensiones, o bien, por el contrario, un aumento de las superficies de contacto conflictivas y la aparición de nuevas problemáticas de fricción. Debe tenerse en cuenta que las experiencias paradigmáticas de formación de espacios, bloques, mercados o confederaciones económico-políticas se hallan fuertemente asociadas a bloques militares creados para defenderse de un enemigo común en el plano político-militar. Por lo tanto se han hallado sometidas a muy fuertes incentivos geopolíticos para privilegiar los aspectos de interés común y las interacciones económicas en su aspecto cooperativo. Tal situación no se da en el caso de las agrupaciones que se esbozan en la región andina y en América Latina. Ello debe llevar a cautela antes de extrapolar conclusiones sobre las virtudes inherentemente pacificadoras de los procesos de interdependencia en curso.

En resumidas cuentas, la cuestión de las MCM mutua en la región andina y su entorno, debe ser reconsiderada a la luz de las especificidades estructurales e históricas que la situación geopolítica del hemisferio impone, muchas veces dando sentidos y valencias particulares a procedimientos ensayados en otras partes del globo.

Notas

1. FLACSO-Ecuador
2. Jack Child, *Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security*, St.Martin Press, New York, 1986. Jack Child. *The Central American Peace Process Sheathing Swords, Building Confidence*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992. Francisco Rojas Aravena: "Esquipulas: Un proceso de Construcción de Confianza", en Augusto Varas e Isaac Caro, *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, FLACSO-Santiago de Chile, 1994.
3. Ver *Common Security: A programme for Disarmament: The Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues Under the Chairmanship of Olof Palme*, Londres, PAN, 1982.
4. A. Rotfeld, *From Helsinki to Madrid, CSCE Documents*, Polish Institute of International Affairs, Varsovia, Co-Operative Publishers, 1983.
5. Ver Jean François Monteil: "El Desafío Institucional de la Seguridad Europea", en *Fuerzas Armadas y Sociedad N° 4, Santiago de Chile*, 1991.
6. Heinrich Gleissner: "The European CSBM Experience", en United Nations, *Confidence and Security Building Measures: From Europe to Other Regions*, Office of Disarmament Affairs, 1991
7. Jack Child, *Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security*, St.Martin Press, New York, 1986. Jack Child. *The Central American Peace Process Sheathing Swords, Building Confidence*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992. Francisco Rojas Aravena: "Esquipulas: Un proceso de Construcción de Confianza", en Augusto Varas e Isaac Caro, *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, FLACSO-Santiago de Chile, 1994.
8. Virginia Gamba-Stonehouse, "Alternativas para el Logro de una Seguridad Colectiva en Sud America", en *Opciones para el Logro de una Seguridad Común en Sud-América*, Centro Regional de Las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima-Perú, 1991.
9. Hugo Palma: "The Nature of Confidence-Building in the Latin American Environment", en United Nations: *Confidence and Security Building Measures. From Europe to Other Regions*, Department for Disarmament Affairs.
10. Rof Ekeus: "Multilateral Measures to Increase Military Transparency and their Alternatives", en *Ibid.*
11. Ver: Enrique Gomariz; "Las Medidas de Confianza Mutua en la Europa de Fin de Siglo", en Augusto Varas, Isaac Caro (eds.): *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, FLACSO, Santiago-Chile 1994.

12. Enrique Gomariz (ed.): *Debate Europeo sobre Paz y Seguridad*; MPDL-Siglo XXI, Madrid, 1987.
13. Michael Morris: "Medidas de Confianza Mutua en Sudámerica", en Augusto Varas, Issac Caro (eds.), *Op.cit.*
14. United Nations: *Confidence and Security-Building Measures: From Europe to Other Regions, Partes 1 y 2, Serie Topical Papers, Department for Disarmament Affairs, New York, 1991.*
15. Ver Michael Morris, *Op.Cit.* y CLADDE/RIAL: "Las Medidas, de Confianza en el Contexto de los Sistemas de Seguridad" en: *Limitación de Armamentos y Confianza Mutua en América Latina*, santiago-Chile, 1988.
16. Josef Holik "Underpinnings and Adaptability of European CSBM Concepts", en United Nations, *Confidence and Security Building Measures: From Europe to Other Regions, Department of Disarmament Affairs.,New York, 1991.*
17. *Ibid.*
18. Ver Larrabee, Stephen y Dietrich Stobbe eds. *Confidence-Building Measures in Europe*, New York, Institute for East-West Security Studies, 1983.

El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur

Marcela Donadio - Luis Tibiletti

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo incorporar el tema del equilibrio al debate sobre la necesidad y viabilidad de un sistema de *seguridad estratégica regional* en el ámbito del Cono Sur de América Latina, desde la visión argentina.

Respecto a la *redefinición del concepto de seguridad* y su dimensión estratégica, así como a las alternativas de regionalización y la opción por el Cono Sur, remitimos a nuestros trabajos anteriores¹ y por consiguiente tomamos las siguientes precisiones como *presupuestos* de nuestro trabajo.

En primer lugar, debe evitarse la tentación de generar una confusión conceptual que por similitud a lo ocurrido en otros tiempos, provoque una concepción securitista de fácil deslizamiento hacia la estrategización de todos los campos de las relaciones entre naciones y pueblos. Esa tentación deviene del hecho de que los problemas que más gravemente afectan la capacidad de supervivencia de nuestra región son de carácter político-económico-social, y no estratégico-militar proveniente de una amenaza externa cierta. Por lo tanto, debe evitarse la tendencia a utilizar el concepto de seguridad para responder al peligro que entrañan aquellas problemáticas, sin diferenciarla del concepto de seguridad vinculado específicamente con lo estratégico militar.

En este sentido, nuestra contribución será entonces la reflexión sobre una dimensión de la seguridad hemisférica que denominamos *Seguridad Estratégica Regional* (S.E.R.), sistema multilateral que es posible ir construyendo desde distintos espacios geográficos multinacionales del continente americano, ya sea para consolidar la paz o para restablecer las condiciones de una paz duradera en cualquier lugar del continente donde dichas condiciones se hubiesen quebrado. No pretende pues esta dimensión abarcar todos los aspectos -políticos, económicos, ecológicos, sociales y criminales- que tiende hoy a incluirse en esa acepción amplia o laxa del concepto de *seguridad*, sino ceñirse estrictamente al aspecto del empleo posible del poder *militar*, entendido éste como el núcleo "duro" de la llamada seguridad hemisférica.

Evitar las guerras no sólo implica tener la capacidad de disuadir a un potencial agresor, sino convencerlo de que el mayor dividendo se encuentra en la paz mutua. *Ser instrumento consensuado de esa paz* en una determinada región es la mejor definición sintética de un sistema de seguridad estratégica regional. Con mayor precisión: *seguridad estratégica regional es la prevención de la escalada de conflictos intrarregionales que lleven al empleo del instrumento militar.*

Las otras dimensiones de la seguridad hemisférica, como pueden ser la defensa del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, la preservación de los recursos pesqueros, la lucha contra el terrorismo, etcétera, deberán ser objeto de análisis para la construcción de otros subsistemas regionales de seguridad hemisférica no necesariamente militares.

Por ejemplo la "*Seguridad Ecológica Regional*" (a cargo de los especialistas en medioambiente), la "*Seguridad Antinarcotráfico Regional*" o la "*Seguridad Antiterrorista Regional*" (a cargo de fuerzas de seguridad policial y organismos especializados), etc.. Todas ellas se integran con la S.E.R. *en un sistema total, multifacético y multidisciplinario de seguridad hemisférica.*

En el desarrollo de las distintas actividades tendientes a construir este subsistema de seguridad, y en particular en la interacción con los ámbitos políticos, militares, diplomáticos y académicos, en los esfuerzos en relación a temas como la reformulación doctrinaria defensiva, la cooperación científico-tecnológica y productiva en materia de bienes y servicios para la defensa, medidas de confianza mutua y/o prevención de conflic-

tos, puede detectarse en el ámbito argentino la presencia subyacente de la problemática del equilibrio.

Así, algunos se refieren a la necesidad de tener en cuenta -en particular en los temas de integración y seguridad- el concepto de *balance y/o equilibrio de poderes*. Otros prefieren referirse al equilibrio estratégico, al que a veces se llama también *balance estratégico*; y con similar contenido se utilizan las ideas de *balance de poder militar y/o equilibrio militar*.

La intención de este trabajo es buscar algunas precisiones teóricas al respecto, a partir de las cuales puedan analizarse la singularidad del Cono Sur y la perspectiva de las medidas de confianza mutua como instrumento positivo en el proceso de integración y estabilidad regional.

Las nociones de balance y equilibrio. La estabilidad

Respecto de la noción de *balance*, dice el diccionario² que “es el movimiento de un cuerpo ya a un lado, ya a otro”, que “en un sentido figurativo es duda o vacilación en hacer alguna cosa”, y que “comercialmente es el estado demostrativo de la operación que hacen los comerciantes para averiguar el estado de su caudal”. También señala que deriva de balanza, cuya definición nos aproxima quizás más al uso aquí buscado, ya que dice ser en sentido figurativo *comparación que se hace de las cosas*. Así, el verbo balancear significa *igualar o equilibrar* una cosa con otra en la balanza.

En cuanto al concepto de *equilibrio*, en sentido figurativo significa “contrapeso, contrarresto”, y el verbo equilibrar es definido como “*hacer que una cosa se mantenga igual o proporcionada al resto*”.

Parece conveniente rescatar de estas primeras definiciones algunas ideas centrales. La primera es que el balance en sentido figurativo -no así en el de movimiento de un lado a otro-, es sin duda un *concepto estático y numérico* del tipo “fotografía”, mientras que el equilibrio es un *concepto dinámico* del tipo “película en desarrollo”. La segunda cuestión interesante parece ser la idea de que equilibrar *no siempre es equiparar, sino que también puede ser proporcional*.

Vinculado con esto aparece otro concepto de frecuente uso cuando de relaciones de seguridad se trata, como es la noción de *estabilidad*. ¿Es la estabilidad la consecuencia del

balanceo que permite el equilibrio? ¿O existen sistemas estables aún en desequilibrio? ¿Qué relación existe entre la estabilidad local de un sistema por ejemplo subregional y el resto del sistema regional o global? Si se habla de equilibrio dinámico, ¿esto implica aceptar un grado de inestabilidad? ¿En qué condiciones pueden verificarse cada una de estas situaciones y cómo afectan las nociones de balance y equilibrio militar en la formulación de políticas de seguridad subregionales?

Hecha esta disquisición semántica, convenimos que para el resto del trabajo se utilizarán las nociones de balance y/o equilibrio aceptando la interpretación indistinta de ambas que se hace en el uso generalizado; queda la inquietud sobre la conveniencia a futuro de profundizar conceptualmente la distinción señalada.

I. La historia del concepto de equilibrio de poder en el desarrollo del pensamiento de las relaciones internacionales

Resulta de particular importancia explorar este tema por cuanto hemos advertido una diferencia en el modo en que esta idea de equilibrio es vista por los diplomáticos, en relación a la forma en que lo hacen los especialistas en *estrategia o los militares*. Podría decirse que los diplomáticos la consideran dentro de las diferentes opciones para analizar una situación internacional, mientras que para los demás pareciera ser una noción *sine qua non* en el campo de las relaciones estratégicas.

El realismo y el equilibrio de poder

Como es conocido, la noción de equilibrio de poder como principio general de explicación aparece en la base de toda la *corriente realista* en materia de relaciones internacionales. Con sus orígenes en el pensamiento filosófico de la India, de Sun Tzu en China o Tucídides en la Antigua Grecia y desarrollos posteriores como los de Maquiavelo, con bases filosóficas en Hobbes y orientando la acción de todos los grandes estadistas como Richelieu, Cronwell o Bismarck, alcanza estatura teórica gracias a la obra cumbre de Hans Morgenthau³.

Por más de dos mil años, lo que Hans Morgenthau bautizó como realismo político ha constituido la tradición principal para el análisis de las relaciones internacionales en Europa y sus retoños en el Nuevo Mundo⁴.

No resulta posible hacer aquí un análisis más detallado del papel clave que en todo el desarrollo de la escuela realista cumple el concepto de equilibrio de poder; simplemente mencionaremos los principios básicos:

La paz (entendida como ausencia de guerra), sólo podrá mantenerse en la medida en que los estados soberanos que compiten permanentemente en el escenario internacional logren establecer un equilibrio o balance de poderes, *utilizando para ello preponderantemente la fuerza militar, el derecho internacional y el arte de la diplomacia⁵.*

Esto se basa en cinco presunciones pesimistas:

- 1) El sistema internacional es anárquico.
- 2) Cada Estado tiene capacidad militar para dañar o destruir a otros.
- 3) Cada Estado nunca sabe a ciencia cierta las intenciones del otro.
- 4) El impulso básico de los estados es sobrevivir y mantener su soberanía.
- 5) Los estados piensan estratégicamente (racionalmente) cómo sobrevivir. Por ello se comportan, necesariamente, en forma agresiva pues:
 - a) se temen entre sí (no están seguros de disuadir a sus potenciales adversarios y por ello preparan la guerra);
 - b) persiguen su supervivencia en un contexto de “ayúdame a mí mismo”. Las alianzas son temporarias y de supervivencia.
 - c) buscan maximizar su poder relativo, fundamentalmente, a través del poder militar⁶.

Puede ser interesante recordar otras ideas del propio Morgenthau, reanalizándolas en nuestra realidad actual. Así vale señalar que la idea principal, junto al equilibrio de poder, es aquella de que *los estados se mueven siempre en orden al interés nacional*, y al mismo tiempo su expresión acerca de que “nada en la posición realista está en contra del supuesto de *que la presente división política del mundo en Estados-Naciones vaya a ser reemplazada por unidades mayores de distinto carácter*, más de

acuerdo con las potencialidades técnicas y las exigencias morales del mundo contemporáneo”⁷.

Asimismo, y en relación a los comentarios que hacíamos sobre la visión de los diplomáticos, es bueno también recordar - como hace Padilla en la obra citada- que Morgenthau asignaba un rol especialísimo a un “nuevo tipo de diplomacia” para el mantenimiento de la paz. No sobre las utopías de la seguridad colectiva sino sobre la construcción de un nuevo tipo de equilibrio que toma en cuenta el punto de vista de las otras naciones y utilice la negociación como medio para resolver conflictos⁸.

¿Qué sucedió con el concepto de equilibrio de poder en el desarrollo teórico posterior a Morgenthau? Nuestra hipótesis es que en general asumió un carácter casi indiscutible, con una operacionalización que tuvo una complejidad creciente.

La escuela científicista y el equilibrio de poder: behaviorismo y teorías sistémicas

Los *behavioristas*, tal vez debido a las características de sus análisis basados en la explicación de las conductas en la toma de decisiones, no enfocaron su atención al análisis del equilibrio de poder; aunque sí puede interpretarse que el concepto de equilibrio era tomado por estos autores como un *supuesto dado*.

Dentro del científicismo corresponde -al hablar de la teoría sistémica- fijar la atención en quien consagrara su uso en el estudio de las relaciones internacionales: Morton Kaplan, para quien “*todo sistema es a la vez estructura y proceso, es decir se mantiene y se modifica, es estable y dinámico*”⁹.

No debe confundirse entonces equilibrio con estabilidad. Hay sistemas que se encuentran en situación de equilibrio estable (cuando fluctúan dentro de límites determinados), pero también pueden producirse situaciones de *equilibrio inestable*.

El neorrealismo de Kenneth Waltz

Waltz basa su teoría en una crítica a las corrientes realistas anteriores, ya fueran tradicionalistas o científicistas en tanto caen en lo que define como *error reduccionista* al pretender interpretar el funcionamiento del sistema sólo por el análisis de las unidades estatales. Es por ello que esboza su aplicación de los conceptos

de *sistema, estructura y causalidad estructural* a las relaciones internacionales. Sin embargo, se le critica que al dejar expresamente de lado a los actores no gubernamentales, limitó el estudio a las relaciones políticas, es decir a las relaciones de poder.

En este sentido, a los efectos de nuestro análisis resulta interesante señalar que Waltz difiere de Morgenthau en lo que respecta al interés último de los estados, pues mientras éste señalaba como tal al *poder*, Waltz lo ubica en la *seguridad*.

Waltz sostiene también que:

“ser soberano y ser dependiente no son situaciones contradictorias (...) un Estado es soberano cuando decide por sí sólo cuál es la mejor forma de enfrentarse con sus problemas externos e internos, incluyendo la de buscar o no la ayuda de otros y al hacerlo limitar su libertad”¹⁰.

El otro elemento a destacar en Waltz es la idea de *causalidad estructural*. Si existe una determinada distribución y disposición del poder en la estructura del sistema y esta afecta directamente las posibilidades de acción de cada una de las unidades, *¿cuál es el espacio que queda para el juego bilateral del balance de poder entre dos estados que no son potencias capaces de modificar la estructura del sistema? ¿Puede existir autónomamente o será siempre expresión de esa estructura? Puede interpretarse, de su teoría, que las estructuras no se definen por todos los agentes dentro de ella, sino por las acciones de los principales.*

Las estructuras se definen no ya por todos los agentes que florecen dentro de ella, sino por los principales¹¹.

El institucionalismo neoliberal y el equilibrio de poder

Esta corriente de pensamiento es iniciada con el ya famoso trabajo sobre la *interdependencia compleja* que realizaron *Keohane* y *Nye*, y ha seguido desarrollándose en obras como “Instituciones Internacionales y Poder Estatal”, de Robert Keohane.

Para esta corriente la teoría realista suministra un punto de partida imprescindible para el análisis de la política internacional, pero *debe completarse ya que desestima el hecho de que dicha política está siempre de algún modo institucionalizada.*

Para entender el comportamiento del Estado, no sólo tenemos que tomar en cuenta la capacidad de poderío físico de los estados y reconocer la ausencia de autoridad jerárquica, sino que también debemos comprender a las instituciones políticas mundiales, al margen de que estén formalmente organizadas y explícitamente codificadas¹².

En consonancia con esta posición aparece la diferenciación respecto del neorrealismo de Waltz, por cuanto su concepción de estructura queda trunca y no resulta por ende dinámica:

Las capacidades, para Waltz, se refieren principalmente a los recursos económicos y la productividad de los estados, por un lado, y a su poderío militar por el otro. (...) Sin embargo creo que las convenciones en la política mundial son tan fundamentales como la distribución de capacidades entre los estados¹³.

Desde esta lógica, Keohane discute el concepto de equilibrio de poder de Waltz introduciendo el cuestionamiento acerca de cómo se explica que los estados que se sienten seguros no busquen maximizar su poder, sosteniendo que:

La teoría del equilibrio de poder es incongruente con el presupuesto (...) de que los estados "llevan al máximo su poder", si se entiende que poder alude a recursos tangibles que pueden usarse para inducir a otros agentes a hacer lo que otra forma no harían, a través de la amenaza o la imposición de privaciones. Los estados preocupados por la autoconservación no buscan llevar al máximo su poder cuando no están en peligro¹⁴.

Sobre esta base, en 1988 Keohane concluye que el desafío para la próxima década, -y esto constituye una motivación

indudable para esta investigación-, es *determinar la influencia de estas ideas en lo referente a seguridad y cooperación.*

El neoidealismo y las teorías de la investigación para la paz

En todo el análisis teórico realizado hemos analizado a los autores del pensamiento realista y neorrealista, aunque de este último hemos excluido expresamente a Bjorn Moller a pesar de su definición expresa como tal¹⁵. De esta forma hemos incluido el análisis dentro de lo que podría llamarse *la mitad conservadora* del esquema de análisis del continuo realismo/idealismo. Desde el neorealismo definido por Bjorn Moller en su formulación de la suficiencia defensiva -o la mutua superioridad defensiva asegurada como propone para el relacionamiento estratégico argentino-chileno- hasta "El arte de vivir en paz" donde Pierre Weil nos habla de la crisis de fragmentación del paradigma cartesiano-newtoniano, se extienden pensadores de la talla de Galtung, Haas o Wallenstein¹⁶.

Tomando el desarrollo de la investigación para la paz y los trabajos del grupo de expertos de 88 países que desde 1985 trabajan en Naciones Unidas en las redefiniciones de seguridad, puede considerarse relativizado el concepto de equilibrio estratégico por la aplicación de la lógica de la cooperación. Sin duda ello está determinado por el carácter normativista de los trabajos de la ONU, pero debe reconocerse la influencia cada vez mayor de sus paradigmas en actores estatales de gran relieve. La idea de vincular el mantenimiento de la paz con el desarrollo y la justicia entre los pueblos se ha constituido desde el Concilio Vaticano II en la formulación moderna de la Doctrina Social de la Iglesia Católica.

1. La relación entre equilibrio de poder y equilibrio militar: el balance estratégico

Hemos utilizado aquí los conceptos de equilibrio de poder y balance militar, apartando *el concepto de equilibrio estratégico*. A esta altura del desarrollo del trabajo puede introducirse una nueva precisión terminológica para focalizar el objeto de análisis. Mucho se ha escrito acerca de los diferentes sentidos asignados a la palabra estrategia¹⁷; vamos a utilizar aquí algunas de las definiciones preferidas de Luttwak¹⁸.

“El arte y ciencia de desarrollar y combinar fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares para aumentar las probabilidades de la victoria y disminuir las posibilidades de la derrota”. (Definición clásica en las FFAA de EEUU)
“El arte de la dialéctica de las voluntades empleando la fuerza para resolver los conflictos”. (GraL André Beaufré).

Si se acepta esta definición, *¿cómo pueden compararse estrategias en tanto formas de combinar medios, tiempo y espacio si no es por sus resultados?* ¿Quién se atreve a explicar cómo balancear dos artes de una dialéctica enfrentadas? Medir un balance o equilibrio estratégico resulta tarea de difícil realización, por cuánto ello implica sopesar no ya elementos cualitativos sino una determinada combinación de los mismos. Distinto es si se coloca una concepción, disposición o doctrina estratégica en condiciones de ser confrontada con sus *costos, con sus reales posibilidades de ejecución en términos de eficiencia y eficacia*. Pero contra otra concepción, doctrina o disposición por seguir el ejemplo, ¿qué podríamos colocar en la balanza? Parece más adecuado hablar de balance o equilibrio de poder, y balance o equilibrio militar por separado.

En la lógica de la confrontación total entre dos estados, el balance estratégico cumplió un papel fundamental. Vista la relación interestatal de este modo resultaba imprescindible (aún cuando fuera científica y racionalmente casi impracticable), procurar establecer *la capacidad de todos los factores del potencial nacional puestos en acto en el momento de resolver en la batalla un conflicto* con el otro Estado, que ha colocado a su vez al servicio de la batalla la totalidad de su potencial.

Este fue el *modo más clásico de interpretar ese balance*, y las fórmulas iniciales incluían además del cálculo específicamente militar de las fuerzas que podían colocarse en tiempo y espacio en el lugar de la decisión, el conjunto movilizable de los elementos del potencial nacional.

Poco a poco *estos diseños fueron complejizándose en forma creciente*¹⁹. Así se sumaron los componentes políticos y psicosociales del potencial nacional donde pueden incluirse entre otros elementos los siguientes: religión, nacionalismos, etnias, pobreza, perturbaciones sociales, conflictos internos, personalidad de los líderes, relación cívico militares, grado de institucionalidad,

estructura orgánica-funcional, status internacional y regional, tendencia histórica de defensa, en un etcétera sólo limitado por la imaginación de los analistas estratégicos.

También la modificación de los conceptos de empleo de la fuerza comenzaron a incrementar el coeficiente específico en el balance estratégico de otros elementos como ser *la propia dimensión o profundidad estratégica, frente a la posibilidad -no ya sólo de la sorpresa táctica-, sino también de la sorpresa estratégica.*

La pregunta siguiente entonces, es: *¿cuándo un desequilibrio militar implica un desequilibrio estratégico? ¿Siempre? No parecería ser esta la respuesta si imaginamos algunos ejemplos. ¿Significaría una modificación en su balance que Ecuador dispusiera de una Fuerza Aérea mayor que la de Brasil? ¿Cuál debería ser por ejemplo, en el caso de estos dos países, la magnitud del desequilibrio militar para que hiciese olvidar en algo la abismal diferencia de potencial nacional -es decir afectase el balance- entre estos Estados?*

¿Cómo funciona aquí el viejo apotegma realista de que una diferencia de potencial militar puede atraer el conflicto armado?

2. Conclusiones del análisis teórico

1) El equilibrio del poder es un concepto nacido de la *experiencia histórica* sobre los modos de relación de las sucesivas *potencias o estados centrales* en la historia de las relaciones internacionales.

2) Su aplicación teórica y análisis fáctico *corresponde por lo tanto a los países que definen al sistema internacional.*

3) En tal sentido *el "equilibrio" es un producto del sistema* que al igual que todos los demás productos *afecta a todos los estados* sean estos potencias medias o estados débiles, de ubicación geoestratégica central o periférica²⁰.

4) En particular *no aparece un desarrollo teórico o análisis fáctico que en relación a países periféricos* avance más allá de la forma que el equilibrio de poder afecte a los mismos y nunca en la forma que el equilibrio adopta y cómo se comporta en esquemas regionales o subregionales.

5) En especial no ha existido un análisis teórico que no fuese una mera traspolación de los principios con los que juegan al juego los países centrales y su aplicación directa a la región sudamericana.

Es en tal sentido que los elementos de la singularidad latinoamericana descritas por Paradiso²¹ (su carácter americano, ubicación periférica y relación permanente con una potencia hegemónica ubicada en la región), nunca figuraron - por ejemplo-, en los trabajos de análisis geopolítico clásicos de la era de las relaciones estratégicas cruzadas.

6) No existe uniformidad entre los autores sobre *la relación causa-efecto del desbalance de poder y la guerra*. Así, mientras algunos sostienen que el equilibrio estratégico hace menos posible la guerra, otros creen -por el contrario-, que la existencia de un desbalance aleja la posibilidad de la guerra; mientras otros terceros consideran que no existe tal correlación y por lo tanto el equilibrio resulta neutro a las posibilidades de la paz²².

II. Singularidades del Cono Sur

Geopolítica y equilibrio de poder

Las naciones del Cono Sur tienen una larga historia de desconfianza y sospechas mutuas, curiosamente no heredadas de previas guerras sino alimentadas por las percepciones de amenazas que cada uno ha elaborado sobre el otro, al punto que -diríamos- ya forman parte de su tradición estatal, societal y cultural. Hasta el punto de inflexión que significaron el cambio de escenario de la posguerra fría, y las tendencias globalizadoras e integradoras del actual desarrollo de la historia humana, nuestros países diseñaron políticas que respondían a las siguientes categorías²³:

- Como *país mercado*, la búsqueda de un *modelo de "desarrollo autónomo"*, donde el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida son visualizados como posibles sólo a través de un modelo nacional independiente y autárquico; la inserción en el mundo es funcional *si y sólo si* es posible influenciar sobre él.
- En la dimensión de la *sociedad-cultura nacional*, la *diferenciación de identidades* como base de la afirmación de la propia cultura, y la alimentación de las divergencias como sustento de desconfianzas históricas²⁴.

- El Estado legal político-militar, guiado por hipótesis de conflicto con los países vecinos, para las cuales se estructuraban las fuerzas y dispositivos militares.

El equilibrio de poder funcionaba como la *herramienta* de esta lógica de la confrontación, para garantizar la concreción de este modelo autónomo y diferenciado. El objetivo era limitar la capacidad de los otros estados para alterar -principalmente por la vía militar- la propia historia, a través de la potenciación de las capacidades propias o del debilitamiento de las ajenas. Desde la geopolítica, en un juego de "suma cero", se construyeron dos ejes por los cuales circulaba la dinámica de este equilibrio: Buenos Aires/La Paz/Lima; y Brasilia/Asunción/Santiago, ejes cruzados que representaban la búsqueda de un equilibrio regional disfrazando las pretensiones hegemónicas de los principales actores de cada eje.

A ello se superpuso el conflicto Este-Oeste. La doctrina de la seguridad nacional y la presencia de las fuerzas armadas en los estamentos más altos del poder y del gobierno ayudaron a reforzar esta visión cruzada hacia el exterior, y de enemigo interno hacia el interior. Se produjo una situación paradójica: al tiempo que los actores militares -a instancias de Estados Unidos- actuaron coordinada y amistosamente en la represión del "comunismo"²⁵, continuaban preparándose para la guerra entre sí. Los efectos más álgidos de esta historia de búsqueda de "equilibrio" fueron la casi guerra de Argentina y Chile en 1978, y la controversia entre Argentina y Brasil por Itaipú-Corpus, en 1979.

La *presencia de actores extrarregionales en el área*, que en una relación simétrica fueron utilizados y se utilizaban a sí mismos como pesos para alterar la "balanza" hacia uno u otro lado, ha sido el otro factor contribuyente a esta política de equilibrio de poder. Estados Unidos, potencia hegemónica mundial y específicamente de nuestro continente, y Gran Bretaña, potencia nuclear con un conflicto irresuelto con Argentina, han sido en distintos momentos de la historia factores influyentes en la búsqueda de hegemonías regionales. Esta presencia puede, de acuerdo a las decisiones que tomen en el futuro los actores regionales, operar como factor desestabilizante en el equilibrio estratégico de la región, o ser positivamente aprovechada en conjunto para ganar márgenes de acción que no pueden lograrse en forma individual. En la actualidad, puede afirmarse que -mientras no se abandone la lógica de la confrontación- se convierte en un factor desestabilizante que alienta las sospechas

mutuas y las percepciones de amenaza, sobre todo para los estamentos militares de nuestros países. ¿Cómo explicarle, por ejemplo, a un miembro de las fuerzas armadas brasileñas, que el alineamiento argentino²⁶ no responde a la búsqueda de lograr mejores armamentos o de ser la "cabeza de playa" del desembarco estadounidense en la región? ¿O a un militar argentino, que Gran Bretaña no utilizará a Chile como base para la explotación de Malvinas a cambio de apoyos en reclamos y/o conquistas territoriales, cuando el aprovisionamiento constante de armas de Gran Bretaña a Chile se contrasta con el mantenimiento del embargo a Argentina y la búsqueda de decisiones unilaterales - como la explotación petrolera y pesquera-, respecto de un conflicto irresuelto?

La generación de confianza abre el camino para abandonar la lógica de la confrontación y la política del equilibrio de poder, que encierran a la región en el "dilema del prisionero", mientras la realidad de sus posibilidades de acción e inserción en el contexto internacional se diluyen día a día. Las nuevas condiciones en que se desenvuelven nuestras naciones, han convertido a este tipo de concepciones en herramientas que pueden ser funcionales al mantenimiento de dogmatismos y privilegios sectoriales, pero no a una estrategia de desarrollo. Como cita Beltrán, "Si usted está preocupado por la *geopolítica*, se asegura que sus fronteras sean impenetrables. Si usted tiene una concepción *geoeconómica*, trata de hacer sus límites tan porosos como sea posible, para que fluya el comercio. Si usted está preocupado por la *geopolítica*, ve a sus vecinos como enemigos a los que hay que tener a raya. Si usted tiene una concepción *geoeconómica*, usted quiere integrar a sus vecinos"²⁷.

Aparece así la necesidad de adaptar el *país mercado*, la *sociedad cultura nacional* y el *estado legal político militar* a las exigencias de la globalización en lo económico, la mundialización de las pautas valorativas a la escala de la sociedad cultura internacional, y la planetarización -con escala en el regionalismo- de fenómenos político militares.

El contexto de la transición en el Cono Sur

Al cambio de paradigma externo en lo estratégico que significó el fin de la guerra fría y a la necesidad de adaptación antes mencionada, el Cono Sur suma la transformación del paradigma interno,

producido por la instauración de regímenes democráticos, luego de décadas de alternancia de las Fuerzas Armadas en el poder. En un contexto cambiante en el cual la naturaleza de los conflictos ha variado en modo significativo, y las amenazas de tipo convencional parecen haber perdido la trascendencia vigente en el período de la guerra fría, las tendencias respecto de los instrumentos militares están orientadas hacia el cuestionamiento del diseño de las estructuras de seguridad de los países. Las reducciones de los ejércitos -tanto en Estados Unidos como en Europa- han sido la primera medida adoptada siguiendo esta línea de reformulación, así como la transformación de las estructuras existentes en fuerzas capaces de actuar en los nuevos escenarios, frente a los nuevos riesgos.

En el Cono Sur, esta reformulación tiene características más drásticas. Sus fuerzas armadas se estructuraron en función de la doctrina del enemigo interno, y de la respuesta a una agresión vecinal o extrarregional de tipo convencional. A la pérdida de vigencia como amenaza de la agresión subversiva enmarcada en el conflicto este/oeste y a las tendencias de integración vecinal, se han sumado los procesos de adecuación económica, tecnológica y de conocimiento como formas fundamentales de inserción en el mundo. La región agrega una característica particular: *la irrelevancia estratégica de la región en el contexto global* (a diferencia de la zona del Caribe, por ejemplo). En este contexto, han surgido agudas preguntas a las que el pensamiento estratégico de la región no ha podido responder desde la lógica de la confrontación: ¿para qué las fuerzas armadas, si no existen amenazas que hagan preveer su empleo? ¿deberían destinarse los gastos militares al desarrollo de políticas sociales? ¿tiene sentido la búsqueda de un balance militar?

Desde círculos políticos, militares y -en menor medida- académicos, se ha planteado la inexistencia de amenazas militares a la región. De hecho, la mayor parte de las problemáticas de la región se derivan de situaciones políticas, económicas y sociales. Sin embargo, la debilidad de esta posición se ha puesto de manifiesto con el conflicto armado entre Ecuador y Perú. Este ha derribado el planteo de la inexistencia de amenazas militares, del mismo modo que la Guerra del Golfo y de la ex-Yugoslavia lo hicieron anteriormente respecto de la teoría del "fin de la historia", que presuponía el fin de los conflictos militares. El Cono Sur sabe actualmente que la superación de desconfianzas, los procesos de desarme, las teorías tales como la "seguridad cooperativa", y el control civil de las fuerzas armadas son elemen-

tos insoslayables en la definición de su agenda si quiere mantener la paz.

Los procesos de transición y consolidación democrática vigentes en el Cono Sur poseen características diferenciadas en cada país, aunque existe un vínculo entre ellos, como es el de constituir una experiencia reciente que necesita ser operada con cautela por los gobiernos civiles. En el plano de las relaciones cívico-militares, el aspecto central a resolver en la región es el de *la efectiva subordinación de las fuerzas armadas al poder político*, que permita garantizar la estabilidad y previsibilidad necesarias para el desarrollo de la confianza y transparencia mutuas. En suma, que el proceso interno de cada país esté referido a la discusión de las estrategias, y no a la discusión de quién elabora las estrategias: o en un lenguaje llano, pasar del “quién lo hace”, al “qué se hace”²⁸.

Las *restricciones presupuestarias* que sufre el campo de la defensa en cada uno de ellos, de la mano de las crisis económicas o de las brechas de crecimiento que afectan a la región, asoman asimismo en el campo de las transformaciones estatales, avanzando hacia el escenario que diseña Dreyfuss. La obsolescencia de los equipos militares, el desfase tecnológico, la inoperatividad de unidades en función de la escasez presupuestaria, son algunos de los problemas que aquejan la defensa nacional en el Cono Sur, previsibles de agravarse en la medida en que cada uno de los estados encare un proceso mayor de reforma tal como ha hecho Argentina.

En este sentido, tanto la búsqueda de una seguridad cooperativa -como impulsa la OEA- como de un sistema de seguridad común bajo el paraguas del Mercosur, o la implementación de medidas de confianza que ayuden a bajar las percepciones de amenaza que conllevan ingentes gastos militares en la búsqueda de un equilibrio militar, son opciones que contribuyen a lograr, con menores costos para cada parte, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos militares, con el correlato de una defensa nacional más eficaz.

Estas consideraciones adquieren mayor valor cuando se enfrentan hechos tales como que, en el caso de Argentina, sólo el 5% de su territorio puede ser efectivamente controlado por radar²⁹. En el caso del Ejército, en la actualidad no se sabe aún cómo se hará frente a los costos derivados del servicio militar voluntario. Las maniobras y capacitación de las tres fuerzas han bajado a un mínimo tal que no pocos militares extraoficialmente hablan de que el país se encuentra al borde de la “indefensión”³⁰.

El rediseño de las fuerzas armadas aparece en la actualidad como el camino a seguir: solicitar mayores sumas de dinero sin una reestructuración no parece una alternativa sensata. En la actualidad, la orientación política -al menos desde las Comisiones de Defensa de las Cámaras parlamentarias- es la de gestar fuerzas armadas más eficaces, y con un gasto de defensa racional acorde a la realidad económica argentina³¹.

Si el Cono Sur busca, en este momento de su inserción en la dinámica mundial, evitar a toda costa el aislamiento y la marginación, deben tomarse en cuenta en este camino algunos condicionantes del accionar, tanto positivos como negativos, que podemos describir de esta manera:

A nivel global:

- La aceptación generalizada de los principios humanitarios y de la resolución de disputas por vías pacíficas;
- La incertidumbre que rodea el ámbito de la seguridad, produciendo la obsolescencia de las viejas y rígidas doctrinas de empleo militar, y la reformulación de las misiones y formas de empleo de las fuerzas armadas;
- La discusión sobre las posibilidades de acción en el marco de organismos internacionales, en desmedro de la acción individual;
- La aceptación de los ideales democráticos como estilo de gobierno;
- La alta tecnificación de los medios militares;
- La influencia de los medios de comunicación y de la opinión pública en las decisiones de la seguridad internacional y nacional.

A nivel subregional:

- La baja probabilidad de aumentar los medios de violencia de que dispone, tanto por los acuerdos de limitación de armamentos como por sus carencias económicas y tecnológicas;
- Un bajo nivel de conflictualidad entre los países;
- La baja probabilidad de una agresión extrarregional;
- El posicionamiento institucional de las FF.AA. y sus repercusiones en la política de defensa.

Las transformaciones institucionales han cambiado el relacionamiento estratégico del Cono Sur dentro de sí y con el contexto global. Esto ha mitigado puntos de fricción en su

interacción con el mundo, particularmente en lo referido a la temática de los derechos humanos. El relacionamiento se ha ampliado, incorporando a la interacción campos como el de los partidos políticos, asociaciones sindicales, actividades electorales, sumándose a las formas de relacionamiento económico existentes³². Existe un espacio creado para que se amplíe también en el campo de la seguridad y la defensa.

III. Balance estratégico y medidas de confianza mutua: de la confrontación a la cooperación

El Mercosur y la extensión de las fronteras de seguridad

Si en el orden de las guerras mundiales y -aún con limitaciones-, en el de la guerra fría, la conquista de territorios de otros países era considerada como factor de potenciación de las posibilidades de crecimiento nacional (o como forma de sumar las riquezas del otro a las propias), en la actualidad este tipo de conflictos no sólo son fuertemente condenados por la comunidad internacional, sino que parecen poco rentables³³. El conocimiento es el arma fundamental de las naciones para manejarse en el escenario presente y en el futuro³⁴. En este mismo sentido, el desarrollo tecnológico es quien abre las puertas para la inserción en un sistema internacional cada vez más selectivo.

A ello agregan las naciones del Cono Sur la existencia de otras preocupaciones en su agenda, como son las económicas y sociales. En el caso argentino, estas preocupaciones alejan de la realidad cotidiana de su pueblo la posibilidad de pensar en "hacer la guerra" al vecino, cuyos costos -en vidas y dinero- pueden ser infinitamente mayores que cualquier remoto beneficio. Esto ha sido palpable en ocasión de la resolución del diferendo con Chile por el Canal de Beagle en 1984, donde se renunció expresamente, a través de un plebiscito, a cualquier posibilidad de reeditar experiencias como la de la Guerra de Malvinas.

No es casual esta mención: las dos guerras (interna y externa) vividas por Argentina, sumadas a la realidad de la subordinación efectiva de las fuerzas armadas al poder político, son factores coadyuvantes a la búsqueda de una visión que incluya tanto el alejamiento de una posibilidad de conflicto armado, como la racionalización de los medios militares de la mano de la reestructuración del sistema de defensa³⁵.

En este sentido, tanto en los círculos políticos y militares como académicos argentinos, está abriéndose paso una visión que puede sintetizarse en el concepto de *expansión de las fronteras de seguridad*³⁶.

Esta idea se basa en el concepto del *continuo desarrollo/geografía*, que identifica al Cono Sur como un "continuo geográfico que reúne a cientos de millones de seres humanos, con necesidades básicas aún insatisfechas y que por lo tanto constituyen un mercado potencial fenomenal si se lo analiza desde el punto de vista económico/comercial"³⁷, que desde esta perspectiva puede insertarse en el mundo a través de una estrategia de desarrollo combinable y *marketing* común.

La expansión de las fronteras de seguridad significa, en este contexto, asumir los riesgos a la seguridad del vecino como propios en un espacio a preservar que representa un bien común, y asentar -a través de acuerdos políticos- que las amenazas a la seguridad provendrán del exterior de la región, alejando las posibilidades de amenazas bélicas por parte de los actores que conforman este acuerdo.

Sin embargo, no debe suponerse que en la base de esta nueva concepción se registre ninguna pretendida homogeneización de los países del Cono Sur, refiriéndonos con ello tanto a las decisiones políticas como a las estructuras defensivas nacionales. Por el contrario, basada en los intereses estratégicos comunes, la integración no supone de manera alguna el abandono de la propia soberanía, ni la fusión de las identidades nacionales. Significa construir, a partir de las diferencias que cada uno puede aportar, un bloque regional capaz de potenciar -en conjunto- las capacidades individuales.

Se asume entonces la necesidad de respetar las diferencias entre los países, tanto en lo referente a decisiones políticas soberanas, como a las distintas potencialidades existentes. Argentina no puede negar, por ejemplo, la distinta potencialidad estratégica de Brasil en la región -donde comparte fronteras con casi todos los estados de Sudamérica-, ni tampoco las diferentes capacidades y desafíos producidos tanto por su vasta geografía como por su numerosa población. Tratar de equiparar esta realidad, compitiendo por una supuesta supremacía en la región, pareciera ser un camino opuesto a una percepción realista que busque armonizar el trabajo conjunto, hacia un desarrollo que beneficie a ambos socios.

En este mismo sentido, cabe reconocer -en el marco de este proceso asociativo- aquellas políticas que rozan la capacidad

y margen de maniobra del vecino. Refiriéndose particularmente a la relación Argentina-Brasil (pero con conceptos que podemos ampliar a todo el Cono Sur), una especialista argentina afirmaba en 1988 que:

(...) el mundo debe ser visto como es y no como nos gustaría que fuese; todo Estado desea un statu-quo tolerable, siempre y cuando su seguridad no se vea afectada por su pasividad; y la racionalidad implica que todo estadista deseará siempre limitar los daños y costos sobre su propio Estado, y que el estadista adversario deseará exactamente lo mismo. A partir de estos supuestos es posible, por lo tanto, negociar, encontrar coincidencias, y buscar limitar los efectos de conflictos y/o escaladas entre dos actores internacionales. Por esos mismos principios, es dable ver que, en la relación geoestratégica brasileño argentina, se debe comenzar a buscar un diálogo realista. La voluntad de analizar las situaciones de nuestros países en función tanto reactiva, como regional y extraregional, permitirá encontrar niveles donde podamos actuar juntos. Una vez establecidas las coincidencias, se debe trabajar para consolidarlas, pero, cuando se encuentran disidencias, no se debe tratar de alterarlas, sino de respetarlas, y, sobre las mismas, generar un lenguaje disuasorio de señalizaciones, para que ambos países reconozcan las luces de alarma cuando, inadvertidamente, el nivel geoestratégico de uno toque o roce el nivel más básico del otro³⁸.

La política seguida por Argentina y Brasil respecto del tema nuclear, es un ejemplo en este sentido. El respeto a la diferencia ha permitido que Argentina aceptara en los últimos años, una posición brasileña distinta a la propia, en relación a su adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear. ¿Cómo se maneja esta diferencia? En este caso, se encuentra subsanada a través de la firma del trascendente Acuerdo Bilateral, con inspección de la OIEA, y de la firma del Tratado de Tlatelolco. Argentina garantiza su seguridad, al tiempo que Brasil mantiene una posición política que entiende garantiza mejor la suya. Claro

ejemplo de lo que podríamos llamar una *convivencia pacífica realista*, en la que puede interpretarse que las presiones para cambiar la posición diferente respetan un límite, y son parte de las negociaciones propias de la acción política entre los estados.

Al mismo tiempo, las "luces de alarma" a las que Gamba hace referencia, se encienden cuando Brasil continúa con su proyecto de submarino nuclear, con objetivos poco claros para Argentina, dado que "toca o roza su nivel más básico", representado en este caso por la seguridad del Atlántico Sur. Aquí es donde debe comenzar a operar la búsqueda de coincidencias y de garantías de seguridad para ambas partes. ¿Podría Brasil poner ese submarino al servicio del patrullaje y defensa del Atlántico Sur? ¿Podría Argentina colaborar con sus conocimientos tecnológicos? Sin pretender que estas preguntas sean parte de la futura realidad (es dudosa la eficacia de continuar tamaño emprendimiento con los costos que supone), constituyen un ejemplo de cómo -obedeciendo a la lógica de la cooperación- un motivo de divergencia que afecta las percepciones de amenaza, puede convertirse en un desarrollo conjunto.

El interés nacional

Este intento de reanalizar el concepto de equilibrio y/o balance de poder estratégico militar está basado entonces, en aceptar una postura neorrealista en la cual los estados *legítiman su accionar internacional* a través de la "categoría-valor" del interés nacional³⁹.

Resulta indiscutible que para Argentina *la clave de ese interés hoy es el desarrollo*. Entonces, éste ya no es un *modelo autónomo sino necesariamente complementario*. Y aún cuando la lucha sea por la inserción en los mercados internacionales, esto sólo puede realizarse potenciando el continuo desarrollo/geografía que da lugar a los conglomerados.

Este interés nacional, que hoy exige que al vecino "le vaya bien", modifica la forma de lectura del balance estratégico.

Necesariamente, *ya no debo ver mi relación estratégica en términos de confrontación total con mi vecino*. Sin que esto signifique que en la transición de la hipótesis de conflicto a la confluencia no sea necesario mantener un sistema preventivo de seguridad nacional⁴⁰. Las medidas de confianza mutua tienen aquí un papel relevante, al que haremos referencia posteriormente.

De aquí se deriva que *las naciones del Cono Sur no manejen más su balance estratégico en términos de confrontación total sino de mantener una capacidad de defensa que evite sorpresas estratégicas* e impida que ante cualquier crisis (natural al proceso de integración), ésta puede escalar descontroladamente.

Así se entiende por qué Argentina propone -no sin discusiones internas con los que aún sostienen un paradigma autonómico de desarrollo- una actitud estratégica *defensiva*⁴¹.

Desde esta nueva lectura de los problemas que afectan la seguridad del Cono Sur, puede analizarse cuál es el lugar del balance militar.

Se asume en este contexto que la noción de equilibrio significa evitar que un país se dote de capacidades militares que afecten la capacidad de defensa del otro, no en términos de confrontación total, sino de sorpresa estratégica, es decir capacidad de destrucción masiva o penetración sorpresiva en fuerza de tal magnitud y respaldo logístico que implique voluntad de conquista territorial.

Es importante recordar aquí que la lógica de un balance militar que no afecte el equilibrio estratégico está basada en los siguientes principios:

- a) La aceptación conjunta de las premisas del desarrollo compartido, la cual se manifiesta expresamente en la aceptación de las medidas de confianza de segundo grado⁴² o *duras* (que se dirigen específicamente hacia las percepciones de amenaza), incluso las intrusivas -por ej. verificación- cuando son implantadas por una decisión autónoma intrarregión.
- b) Es de carácter transicional para acompañar el proceso de integración económica, política y cultural del Cono Sur.
- c) No implica limitación a la modernización de las fuerzas armadas. Por el contrario, permite la misma siempre que se acepte la renuncia a procurar sistemas de armas de destrucción masiva o despliegue para conquista territorial del vecino.

Medidas de confianza mutua: la lógica de la cooperación

En la realidad del concepto de equilibrio de poder en nuestra región y de las singularidades que hemos comentado, *las medidas de confianza mutua son la herramienta necesaria para pasar de*

la lógica de la confrontación a la lógica de la cooperación. No constituyen un fin en sí mismo, ni deben pretender ocupar el espacio que corresponde a acuerdos políticos que garanticen mayor previsibilidad y transparencia entre los estados. En nuestro contexto regional, pensar en la implementación de medidas de confianza aisladas de una voluntad política con objetivos más amplios, que avance progresiva pero firmemente hacia la cooperación, equivale a condenarlas al fracaso o a la irrelevancia⁴³.

En tal sentido suele señalarse la inconveniencia de trasladar la experiencia europea en materia de medidas de confianza mutua a un escenario estratégico diferente como el de nuestro continente. No se puede dudar de esas diferencias, si se piensa en las guerras intestinas que desgastaron por siglos a los pueblos de Europa y la lógica aprensión mutua que de ello se derivó, que impregna aún hoy el sentido que el uso de la herramienta "medidas de confianza" tiene para esos estados. Sin embargo, no puede por ello ignorarse que todo pasaje de una lógica de confrontación a una de cooperación requiere de una paulatina modificación de las percepciones de amenaza mutua; sólo a través de los pequeños pasos de cada medida tomada va haciéndose camino para modificar la percepción del otro. Cuál es el tamaño de los pasos, y la característica del calzado utilizado, será algo a determinar por los propios actores regionales.

Suponer que esto no es necesario significaría caer en el peligro de aceptar una postura idealista y utópica, por la cual estas percepciones de amenaza desaparecieron por el mero encanto de la idea integrativa.

Si "el objetivo de las medidas de confianza mutua es contribuir a reducir, o en algunos casos, incluso eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidades" entre los estados⁴⁴, cabe preguntarse si están dadas las condiciones para avanzar en este campo. Una ventaja fundamental está constituida por la generación de confianza en el campo de la no proliferación, trabajada por los sucesivos gobiernos de la región, que ha alejado la amenaza de la utilización de armamento de tipo no convencional. Los acuerdos de no proliferación nuclear, el compromiso con la no producción de armas químicas y biológicas, constituyen una importante medida de confianza para nuestra región, a pesar de algunos resquemores subsistentes⁴⁵.

Si bien pueden observarse los avances logrados, la dinámica de la confianza mutua tal como se construyó en Europa, a través por ejemplo de *los sistemas de inspecciones de instalaciones y unidades militares*, y las medidas de información sobre

elementos y efectivos militares, que suponen un compromiso más estrecho con la supresión de desconfianzas, son todavía de difícil aplicación en el contexto político militar de nuestra región. El Cono Sur ha trabajado en las denominadas "medidas de primera generación" o "blandas", principalmente a través de contactos e iniciativas entre las fuerzas armadas de nuestros países. El desafío actual -que permitirá modificar las percepciones del balance estratégico- es el de avanzar en las medidas "duras", tarea a asumir por los poderes políticos.

La "gran medida de confianza" que representa el Mercosur debería, para cobrar mayor efectividad en el alejamiento de las sospechas mutuas de pretendida hegemonía, ser acompañada en el futuro por otra medida política de gran trascendencia, como es la búsqueda de concertación de las decisiones de política exterior que afectan a la región. Tanto el alineamiento unilateral de Argentina con Estados Unidos, como la sospecha de que Gran Bretaña pueda encontrar en Chile márgenes de acción para eludir la resolución del conflicto Malvinas y apoyarse allí para continuar su política unilateral al respecto, o la decisión de Brasil de continuar desarrollos de tecnología sensible, son factores negativos y contraproducentes a la construcción de confianza.

Los *acuerdos de seguridad* -conjuntos o bilaterales- pueden representar la construcción de otra fundamental medida de confianza. Si, por ejemplo, Argentina y Chile firmaran un acuerdo marco basado en el Tratado de Paz y Amistad, que estableciera compromisos conjuntos en lo que se refiere a la amenaza a intereses comunes por parte de un tercer actor, la búsqueda de un balance militar comenzaría a perder relevancia como garantía de seguridad. Eliminando la hipótesis vecinal, los recursos destinados a la defensa nacional pueden ser racionalizados en función de amenazas emergentes que -casi seguramente- podrán ser comunes a ambos⁴⁶. En el mismo sentido, las percepciones de amenaza se verían sustancialmente modificadas, descartándose el potencial militar del otro como factor de discordia y sospecha mutua.

Aún en el plano de la relación con la potencia hegemónica, parece estar abriéndose un camino para este tipo de concepciones. Esto puede leerse de las recientes declaraciones del Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, General Barry McCaffrey, cuando afirmara que "El gobierno de Estados Unidos puede respaldar acuerdos cooperativos de seguridad que reduzcan las tensiones y las sospechas mutuas y asistir a las fuerzas armadas latinoamericanas en el desarrollo de roles y misiones apropiadas

a sus nuevas circunstancias. Podemos asistirles en la generación de doctrinas que los guíen en las operaciones multinacionales de paz o en la administración cooperativa de cuestiones fronterizas⁴⁷.

Si nos centramos ahora en el plano concreto de los *sistemas de armas*, podemos ejemplificar con el caso de las Fuerzas Aéreas de Argentina y Chile.

La falta de profundidad geoestratégica de Chile está en la base de la consideración prioritaria que pueblo y dirigencia dan a la capacidad defensiva. A ese respecto, la búsqueda de evitar la sorpresa estratégica por parte de Argentina -en particular por las fuerzas estacionadas en Río Gallegos y Mendoza- es permanente. Así, Chile ha gastado ingentes recursos en sus sistemas de alarma temprana. Sin embargo, en nuestra lógica de balance aparece una luz roja no por esa capacidad de detección y/o interceptación, sino por dos sistemas de armas nuevas:

- el incremento significativo de su capacidad de reabastecimientos en vuelo; y
- un sistema de alarma temprana como el montado sobre el avión Boeing 707 FALCON, con equipamiento electrónico israelí que resulta dual al permitir también el apoyo a acciones ofensivas en profundidad del territorio argentino.

Pero, a su vez, del lado argentino la profundidad geoestratégica que posee genera una vulnerabilidad producto de la dispersión de sus fronteras terrestres y marítimas. Esto hace muy costoso un sistema defensivo disuasivo basado en una *real* capacidad de alarma temprana e interceptación, y genera la necesidad de mantener un componente aéreo ofensivo para poder tener un nivel mínimo de disuasión.

¿Cuáles pueden ser, en el modelo propuesto, las alternativas a esta situación?

a) En la profundidad del pensamiento del modelo desarrollo-seguridad compartido, sin duda corresponde pensar en un sistema de inteligencia electrónica satelital conjunto capaz de detectar e interceptar amenazas al espacio aéreo subregional del Cono Sur.

b) En el pensamiento transicional que proponemos, las medidas podrían ser:

- *De fondo:* Redespliegues y reestructuración de capacidades. Esto implicaría poder rediscutir los supuestos de costo/beneficio que hoy no parecen sustentar esta idea⁴⁸.

- *De confianza*: hemos propuesto hace tiempo la creación de un sistema de observación y comunicación permanente entre las bases de las Fuerzas Aéreas Argentina y Chilena. Todos los profesionales conocen los indicios más elementales de alistamiento, de manera que la responsabilidad de la *sorpresa estratégica mutua* quedaría descartada.

Esto representa simplemente un intento por aplicar la lógica propuesta; la complejidad de los análisis técnicos requeriría un desarrollo mucho mayor; la idea es simplemente sugerir un nuevo tipo de trabajo para esos técnicos.

En el plano de propuestas concretas para el futuro inmediato, resta entonces un vasto campo de acción donde estas medidas de confianza mutua pueden desarrollarse. Para Argentina, concluimos que la orientación en esta materia debe dirigirse a las siguientes medidas (políticas y militares)⁴⁹:

1. El incremento de la cooperación en materia de seguridad en la región es una consecuencia inevitable del desarrollo del proceso de integración en marcha representado por el Mercosur. Este proceso debe crecer en una triple dirección:

- a) Geográficamente para abarcar al menos en una primera etapa de expansión a Chile y Bolivia. Por ello se prefiere hablar cuando se trata de temas de seguridad de *Cono Sur*.
- b) En la propia dirección comercial a fin de que los beneficios de los acuerdos alcancen en forma equilibrada a todos los sectores productivos y regiones evitando agravar procesos de marginación de determinados territorios de los estados nacionales y
- c) En las otras dimensiones no económicas y que requieren de su articulación tales como las institucionales, políticas, culturales, sociales, etc.

2. Sin embargo debe entenderse que esta cooperación en materia de seguridad no debe generar en su aplicación mecanismos que puedan transformarse en autoanulación de las capacidades de defensa de cada uno de los estados. En tal sentido se debe continuar avanzando mediante la coordinación y armonización de las políticas de defensa y camino de las *medidas de confianza mutua* tanto bilaterales como multilaterales.

3. A este respecto, es necesario avanzar hacia la *institucionalización* de las medidas de confianza existentes para dotarlas de mayor eficacia, evitando que permanezcan sólo como iniciativas informales de las fuerzas armadas. Los poderes políticos constituidos en cada país -en el caso argentino, a través del Ministerio de Defensa- *deben asumir la construcción de medidas de confianza como una tarea propia.*

4. La creación de un *centro de investigación para la seguridad y la paz* del Cono Sur puede convertirse en el marco adecuado para orientar las medidas a encarar. Sus funciones estarían fundamentalmente orientadas a:

- * Generación de *acuerdos conceptuales en materia de seguridad* con la posibilidad de elaborar un cuerpo doctrinario común.
- * Surgimiento de *políticas de seguridad de los gobiernos* de la región y sus consecuencias en orden al mantenimiento de la estabilidad.
- * *Difusión en la región* de sus actividades y productos de investigación a fin de cooperar en la transparencia de las políticas y en el *conocimiento* del tema a través de nuestra *propia capacidad* de generarlo.

5. Es necesario encarar varias actividades en el plano educativo, tales como reuniones conjuntas de comisiones parlamentarias especializadas en la educación y defensa a fin de analizar:

- * *Curriculas* de la educación básica y secundaria que por su contenido correspondan más a la época de la autofirmación de la identidad nacional en función de la diferenciación con el vecino, para que las nuevas generaciones de educandos se formen en relación a la idea de una *identidad capaz de pensar cooperativamente con el otro.*
- * Del mismo modo, en relación a la *legitimación en esos niveles de las funciones de defensa y seguridad* acorde con los nuevos desafíos a los estados nación, sin que de ningún modo se interprete esto como una militarización educativa sino como un complemento de los señalados en el punto anterior.

Puede también sugerirse *ampliar las cuotas de becas de intercambio* tanto en el plano general universitario a fin de poder interconectar los centros de estudios de la temática, como en el plano de las relaciones interinstitucionales de la defensa en general y militares en particular. En el caso argentino, se percibe la necesidad de crear un Centro de Estudios Estratégicos a nivel

ministerial, similar al que opera en el ámbito de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Brasil.

6. En cuanto al tema de las *relaciones entre las instituciones militares*, se propone la firma de un *convenio marco* que dé continuidad a los importantes esfuerzos que ya se han hecho, y procurar evitar los serruchos en los niveles de actividades de este tipo que presenta la historia común. De tal manera, año a año existiría la necesidad de reunir a los miembros de una *comisión de seguimiento de ese convenio*, determinándose qué actividades se continúan, cuales se incrementan, y evaluando los resultados. Dado que se trata de un convenio marco no implicaría ninguna obligación rígida para las instituciones. En tal sentido, un ejemplo a considerar pueden ser los convenios firmados entre los ministerios de defensa de Argentina y España -con la participación de las comisiones parlamentarias- sobre temas de administración militar y *cooperación tecnológica*.

7. Relacionado con el punto anterior, se sugiere la conveniencia de *identificar proyectos de desarrollos conjuntos, prefiniéndose aquellos de bajo costo y empleo táctico que pudieran ir generando una capacidad de desarrollo, producción y comercialización conjunta*.

8. Tomando el modelo europeo y aplicándolo a nuestra región, parece posible fomentar la *transparencia de las razones de los red despliegues militares* que efectúen los países, y de los *rediseños de los instrumentos militares* (como el que pretende encarar en este momento Argentina), a fin de eliminar toda posibilidad de sospechas de que dichos red despliegues obedecen a hipótesis de conflicto vecinales.

9. En el mismo ámbito se encuentra *la información acerca de movimientos y ejercicios militares realizados en áreas de frontera*.

10. La *transparencia de los gastos militares* es otra medida "dura" fundamental para las percepciones del tema que nos ocupa. Como medida de intercambio de información, se propone la elaboración de un Libro Blanco de la Defensa para cada uno de los países del Cono Sur. Asimismo, estimular la homogeneización y estandarización a nivel regional de la medición de los gastos militares⁵⁰.

A modo de conclusión

Los avances en la transformación de las percepciones acerca del balance estratégico en la región necesitan apoyarse en la profundización de las transformaciones democráticas de nuestros países, que proveerán una evolución positiva de las relaciones cívico-militares y la formación de una cultura política estable. Esta última podrá institucionalizar la cooperación en materia de seguridad, acorde con el avance del Mercosur.

Asimismo, estas concepciones deberán procurar su articulación con los esfuerzos hechos en el marco de la ONU y la OEA, ser complementarias de las alternativas de seguridad planteadas por la potencia hemisférica, y ser fruto de un trabajo mancomunado entre civiles y militares, y no solamente fruto de acuerdos políticos sin sustento en aquellos actores que instrumentarán las decisiones. De igual modo, deberá rescatar de la experiencia europea de integración la necesidad de no burocratizar el ámbito de la seguridad con instituciones diversas, con campos de acción poco definidos entre sí.

La perspectiva más viable en el camino de la integración, actualmente, se halla en la *profundización de las medidas de confianza mutua*, como forma de eliminar suspicacias y fomentar los acuerdos entre los países. En la medida en que ellas se conviertan en instrumentos reales, se habrá dado el paso fundamental que permita pensar en una futura integración de las políticas de defensa, y consecuentemente, en la construcción de un sistema de seguridad estratégica regional.

Notas

1. Ver Gustavo Druetta, Luis Tibiletti y Marcela Donadio. "Los Nuevos Conceptos de Seguridad Estratégica Regional", en *Ser en el 2000* N° 1, Buenos Aires, 1992.
2. *Diccionario enciclopédico ilustrado de la lengua española*. Tomo I. Editorial Sopena, Barcelona, 1957, p. 356.
3. Hans Morgenthau. *Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz*. GEL, Buenos Aires, 1986.
4. Robert Keohane. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. GEL, Buenos Aires, 1993.
5. Luis Padilla. *Teoría de las Relaciones Internacionales. La investigación sobre la paz y el conflicto*. IRIPAZ, Serie Cooperación y paz, Vol IV, Guatemala, 1992., tomado de VOLTAIRE: "Le siècle de Louis XIV" en

- Ouvres Historiques. París, 1957, pp. 620 y 621.
6. Virgilio Beltrán, *Contribuciones para una concepción estratégica en el Cono Sur de América*. Ponencia presentada al II Encuentro Nacional de Studos Estratégicos, San Pablo, Brasil, 16 de agosto de 1995, p. 10, citando a MEARSHEIMER J.J., "The False Promise of International Institutions".
 7. Hans Morgenthau, *op. cit.*, p. 21. Sin embargo, cabe reconocer que nada dice Morgenthau acerca del proceso de transición de la división estatal a unidades mayores. Puede preguntarse entonces qué sucede con el interés nacional en esa transición. Parece razonable que la existencia de contradicciones entre los diversos intereses nacionales de cada país -entre aquellos que desean acelerar el proceso y quienes no sea propia de este proceso de transición.
 8. Si bien puede parecer hasta descabellado, es irresistible vincular esta afirmación de Morguenthau sobre la necesidad de respetar el punto de vista del otro con la noción de pensamiento lateral que Edward Del Bono desarrolla en sus trabajos sobre la base de la crítica -compartida sin duda por Pierre Weil- al paradigma lógico occidental, tan útil desde la identificación por diferenciación para el desarrollo científico y tan peligroso para la búsqueda de la paz. Ver Edward del Bono, *Conflictos: Una mejor manera de resolverlos*. Sudamericana Planeta, Buenos Aires, 1986.
 9. Luis Padilla A. *op. cit.*, pp. 137 y 138.
 10. Kenneth Waltz, *Teoría de la política internacional*, GEL, Buenos Aires, 1988, p. 143.
 11. Ver Robert Keohane, *op. cit.* p. 93.
 12. Robert Keohane, *op. cit.*, p. 7.
 13. Robert Keohane, *op. cit.*, p. 24.
 14. Robert Keohane, *op. cit.*, p. 75.
 15. Bjorn Moller, *Common Security and NonOffensive Defence. A Neorealist Perspective*. Boulder, Lynne Rienner and London, UCL Press, 1992.
 16. Ver Luis Padilla, *op. cit.*, pp. 67 a 107.
 17. Gustavo Druetta y Luis Tibiletti, "Cooperación regional para la paz", en *Nuevo Proyecto*, N° 7/8, CEPNA, Buenos Aires, 1991, p. 67.
 18. Edward Luttwak, "Definiciones de la palabra estrategia", en *Strategy: The logic of War and Peace*, Harvard Univerity .Press, Cambridge, Massachusetts, and London England, 1987.
 19. Esta complejización ha sido desarrollada ampliamente en todos los trabajos de inteligencia estratégica y militar. En relación al campo de las relaciones internacionales pueden verse una visión más moderna que incluye los elementos de riqueza, organización y status en SINGER MARSHALL R., *On the Dinamics of Power en Weak States in a world of powers*, The Free Press, New York, 1972. pp. 71 a 79.
 20. Para un desarrollo más amplio de la forma en que el equilibrio de poder afecta a los estados en particular los no centrales ver Michael Handel, *Weak States in the international system*, Frank Cass, Londres, 1990, pp. 173 a 187.

21. Esta descripción forma parte de un proyecto en desarrollo dirigido por el Director de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (Argentina), José Paradiso.
22. Ver Wagner R. Harrison. "Peace, War and the Balance of Power" en *America Press Society Review*, Vol 8, Nº 3, Sept. 1994.
23. Estas categorías han sido tomadas de DREIFUSS, René Armand, "Impactos globais e percepções fragmentadas", en *Premissas* Nº 9, Universidad de Campinas, Brasil, abril de 1995, pp. 75 a 130. Este autor realiza una analogía -con las salvedades del caso- entre las tendencias actuales y la construcción de los Estados-Nación. Las tres categorías que guiaron esta última, mencionadas arriba, se transformarían entonces en globalización (ampliación transfronteriza de la base productiva y consumidora), mundialización (diseminación de costumbre y familiarización de formas culturales) y planetarización (integraciones transnacionales y reformulaciones de los Estados).
24. La enseñanza escolar, por ejemplo, es guiada en este contexto por la afirmación de la identidad nacional frente a los vecinos que desean "despojar" a la nación de sus territorios, o que se "infiltran" a través de movimientos migratorios. La no consideración del vecino como actor relevante en la propia historia y desarrollo es asimismo otra de las características de esta construcción societal, reemplazándola por la consideración de actores extrarregionales. En Argentina, por ejemplo, los alumnos dedican -al día de hoy- largos años y programas al estudio de la historia europea y norteamericana, mientras que la historia y cultura brasileña o la chilena no merecen más que pequeños párrafos de algún día de clase.
25. Los descubrimientos de los últimos años, acerca de cómo se intercambiaban prisioneros e -incluso- grupos comando del país vecino operaban en el territorio nacional, no dejan dudas acerca de esta estrecha colaboración.
26. O mejor dicho, de la "subordinación autoimpuesta", como dice José Paradiso en *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, GEL, Buenos Aires, 1993, p. 200. En una entrevista, el mismo autor afirma que "Visto del lado económico, tanto el modelo basado en las exportaciones primarias como la industrialización sustitutiva implican trayectorias paralelas y ventajas individuales, lo que a su vez alimenta la lógica del equilibrio de poder. En cambio, la industrialización exportadora y la búsqueda de ventajas competitivas en un escenario de bloques o cuasi-bloques favorece procesos conjuntos y convergentes neutralizando o disminuyendo la atención excesiva en consideraciones de equilibrio. No obstante, la tentación puede realimentarse a través de la búsqueda, por una u otra parte, de relaciones especiales. El vínculo privilegiado con potencias hegemónicas compromete las potencialidades de la alianza estratégica". Ver "La trayectoria de la política exterior", en *Archivos del Presente* No. 1, Buenos Aires, otoño 1995, p. 147.
27. Virgilio Beltrán, *op. cit.*, p. 16, citando a Noordin Sopiee.
28. La resolución de esta discusión en Argentina ha llevado a las Fuerzas Armadas a aceptar el papel que el gobierno les fijó en el rediseño de las políticas estatales; en el caso de la mayor inserción en la política internacional, les ha acarreado decisiones urticantes como las de abandonar el proyecto del misil Cóndor II y aceptar los acuerdos con Chile y Gran

- Bretaña. En el plano interno, 1995 ha sido el escenario del reconocimiento por parte de las Fuerzas de su accionar ilegal durante el período dictatorial, hecho inédito en la historia latinoamericana.
29. Así lo expresó un oficial jefe de la Fuerza Aérea en el Seminario "Relaciones cívico-militares" organizado por la Universidad de Quilmes, Buenos Aires, 9 de mayo de 1995.
 30. Aunque para una versión oficial, pueden registrarse las reacciones de los Jefes militares frente al último recorte presupuestario de agosto de 1995, que en su opinión provocará "cerrar la cortina".
 31. El propio Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea Argentina manifestó, en un reportaje radial el 11 de agosto de 1995, su comprensión a las prioridades que el Gobierno diseñó de acuerdo al momento económico que atraviesa el país. La jornada anterior, en su discurso del Día de la Fuerza Aérea, había afirmado que: "ha quedado meridianamente claro que las conducciones de las Fuerzas Armadas han admitido plenamente el hecho de que el desarrollo de la defensa no puede desvincularse del desarrollo global del Estado y responder, en definitiva, a las concretas posibilidades del país".
 32. Así lo expresa un académico norteamericano: "Una fuente crítica del cambiante ambiente que envuelve a la región se encuentra entre los más vigorosos actores de ella, a pesar de una serie de tensiones domésticas políticas y económicas que parecen no tener fin. Brasil está ahora rankeado como una de las 10 principales naciones del mundo en función de sus atributos económicos y geopolíticos, mientras Argentina ha reclamado la atención internacional en sus recientes intentos para escalar de su seria declinación nacional. Otros estados regionales son también significativos. Chile ha estructurado un complejo entramado de relaciones internacionales y obtuvo un respeto considerable por su estilo de management económico y su exitosa transición a la democracia. (...) Aún los menores jugadores del Cono Sur han establecido en los años recientes un foco de atención multinacional, como ejemplifica el involucramiento de Uruguay en el esfuerzo del "grupo de los 8" (ahora Grupo Río) en el proceso de pacificación de América Central. Ver George Fauriol. "The Future of the Western Hemisphere", en Erik Kjonnerod (Ed.) *Evolving U.S. Strategy for Latin American and the Caribbean*. National Defense University Press, Washington, 1992, p. 4.
 33. Ver Virgilio Beltrán. "Contribuciones para una concepción...", p. 2.
 34. Aunque cabría acotar aquí que esto parece estar apoyado, en el caso de las potencias, a la posesión de armas nucleares como recurso último de disuasión.
 35. Al momento de escribir este trabajo -agosto de 1995- están iniciándose en el Congreso de la Nación una serie de audiencias públicas cuyo tema es la reestructuración del sistema de defensa, impulsadas por los Presidentes de las Comisiones de Defensa de ambas cámaras (Senadores y Diputados).
 36. Tomamos este concepto de Jaime Garretá. *La Seguridad Estratégica Regional en la Integración del Cono Sur: un caso de construcción de seguridad y paz*. Ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigación para la Paz. Guatemala, agosto de 1995.
 37. Jaime Garreta. *Op. cit.*, p. 7.

38. Virginia Gamba. "La perspectiva argentina I", en Mónica Hirst (comp), *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*. Legasa, Buenos Aires, 1988, pp. 146 y 147.
39. En la apertura de las Audiencias Públicas antes mencionadas, el senador Vaca propuso reemplazar la fórmula "interés nacional" por la "defensa del pueblo", a lo cual adhirieron varios de los altos funcionarios allí presentes. Más allá de este comentario, resulta innegable la necesidad de trabajar teóricamente este concepto.
40. Esta distinción es establecida en la Ley de Defensa argentina, N° 23.554.
41. Así lo expuso el Presidente de la Comisión de Defensa del Senado argentino, Senador Eduardo Vaca, en la reunión plenaria N° 52 del Seminario "Hacia las Fuerzas Armadas del Año 2000", 3 de julio de 1995.
42. Así las denominó Augusto Varas; ver "Un nuevo régimen de seguridad hemisférica", en *Ser en el 2000* N° 7, Buenos Aires, marzo de 1995, p. 24.
43. En Europa las MCM funcionaron en la lógica de la confrontación, pero con el papel de asegurar que no se produjera la temida mutua destrucción asegurada; y terminaron convirtiéndose en una herramienta eficaz que guió la cooperación.
44. Secretario General de las Naciones Unidas. *General and Complete Disarmament: Confidence Building Measures*. Naciones Unidas, 1981.
45. El hecho de que Brasil continúe con su proyecto de submarino nuclear, a pesar de las declaraciones de que no es su objetivo operar en la región, representa sin duda una fuente de intranquilidad para el resto de los países. Argentina parece haber aceptado la no adhesión de Brasil al TNP, a través de Tlatelolco y del Acuerdo Bilateral con inspección de la OIEA. Esto puede constituir un claro ejemplo de un acuerdo de seguridad que busque el interés común respetando al mismo tiempo las diferencias del otro.
46. Una tarea fundamental para el futuro será la de definir los intereses estratégicos comunes a la región, que no desarrollamos en función de continuar con el objetivo central del trabajo. Estos intereses existen, aunque no son percibidos por nuestros países de la misma forma ni con la misma perentoriedad. Para un mayor desarrollo ver Marcela Donadio. *Política de Defensa y Misiones de las Fuerzas Armadas en el marco de la integración regional y del nuevo contexto internacional. Argentina y el Cono Sur*. Informe presentado al CONICET, Buenos Aires, junio de 1995.
47. *Clarín*, 22 de julio de 1995, p. 15.
48. Este tema empezó a ser muy discutido en los círculos especializados de Argentina a partir de la propuesta formulada por el grupo de investigadores de EURAL, plasmada en Gustavo Cáceres y Thomas Scheetz, *Defensa No Provocativa*. Editora Buenos Aires, Buenos Aires, 1995.
49. La viabilidad de aplicación futura de estas medidas puede observarse en el hecho de que algunas de ellas han sido incluso consensuadas entre argentinos y brasileños, en la IV Reunión del Instituto Brasileño de Asuntos Estratégicos (IBAE) y Ser en el 2000, celebrada en Buenos Aires en marzo de 1995.

250 MARCELA DONADIO Y LUIS TIBILETTI

50. Esta medida fue acordada en la Reunión Preparatoria de la Reunión de Ministros de Defensa, celebrada en Buenos Aires en junio de 1995 con el auspicio de FLACSO Chile, Ser en el 2000 y el Wilson Center.

Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental

Thomaz Guedes da Costa¹

Introducción

Las siguientes consideraciones presentan una visión sobre la dinámica de la inserción estratégica de Brasil y sus interacciones en esa fase incierta de transición en la macroestructura del poder de post-Guerra Fría, particularmente no tocante al paradigma tradicional de la seguridad del Hemisferio Occidental. El contenido del trabajo es una colección de posiciones estratégicas de Brasil y argumenta que la formulación de políticas brasileñas, en el ámbito de la seguridad internacional y de la defensa nacional, tiene un carácter activo -buscando sacar provecho de las oportunidades para beneficio de los intereses nacionales- y preventivo, articulando una especie de seguro ("hedging") para confrontar eventuales configuraciones de post-Guerra Fría desfavorables al país. Así la validez de pensar en una visión de Brasil sobre seguridad hemisférica, propuesta general de este análisis y sobre el Cono Sur, en particular, se sustenta en visualizar su inserción global. Desde el punto de vista teórico o de un abordaje para una propuesta política, el paradigma Europeo de medidas de confianza mutua, de equilibrio militar o estratégico modelado en el período del fin de la Guerra Fría, encuentra poca receptibilidad en el ambiente del pensamiento estratégico brasileño. El principal argumento apunta a la lógica de que es necesario en el contexto hemisférico un marco teórico y procesal propio².

Existen sólidas evidencias de que el pensamiento estratégico brasileño está convulsionado en la actualidad. Como cualquier otro ciudadano del mundo, los brasileños también quedaron y permanecen aún perplejos con los eventos que precipitaron el fin de la Unión Soviética, el disipar de la lucha ideológica polarizada y un exceso de valorización de nuevas formas de confrontación nacional y tensiones localizadas en la política mundial, en cuanto conviven, también con las actantes fuerzas de la globalización económica y cultural. El impacto de esos eventos externos sobre los esquemas mentales de los brasileños fue exacerbado por la propia elección y por el esfuerzo nacional de abrir Brasil al mundo a partir de 1990. Después de sesenta años de dominio, un proyecto nacional, de naturaleza autárquica, planificado centralmente y ambicioso en la aspiración de proyectar Brasil como potencia, se transformó. Con el régimen democrático representativo de la Constitución de 1988, los avances económicos neoliberales y los esfuerzos de modernización de la gestión administrativa en los sectores públicos y privados nacionales, se estableció un nuevo ambiente político nacional que causa nuevos impactos en las interacciones estratégicas de Brasil con sus interlocutores en los sistemas regional y global. Así, las elites brasileñas tradicionales y las nuevas fuerzas políticas perciben el mundo y se comportan basadas en la premisa de que el sistema internacional, tanto a nivel global como en las vertientes regionales de Brasil, y el propio régimen interno del país sufren profundas transformaciones. Los brasileños observan divisiones con interés y con incertidumbre en cuanto a las potenciales configuraciones del sistema internacional al asistir a un choque de fuerzas de fragmentación y de integración internacional con las diversas tendencias de polarización del poder³. En consecuencia, la política gubernamental es fluida con marchas y contra marchas, con algunos cambios lentos y otros acelerados, que producen imágenes complejas y ambiguas sobre Brasil en la escena mundial. Es por causa de esas imágenes inacabadas que los compañeros estratégicos quedan confusos, algunas veces optimistas y satisfechos, otras pesimistas y descontentos con el comportamiento de Brasil⁴.

Incertidumbres internas

Para entender el comportamiento de Brasil en la seguridad hemisférica el analista debe volver su atención también hacia los

cambios ocurridos en los procesos internos de la política nacional. En las últimas décadas, la agenda política nacional fue pulverizada y el mercado de ideas y propuesta de políticas públicas ampliadas.

En un contexto de contradicciones hay dificultades para que Brasil sintetice un proyecto nacional consensual y para que señale, por lo tanto, sus relaciones externas con precisión y perspicacia. Asumiendo el entendimiento de que la estrategia es una concepción globalizante de unidad y de dirección de todas las decisiones transfuncionales de la entidad política autónoma en un ambiente interactivo de oportunidades y riesgo para intereses de la trascendencia de un escenario a otro, se encuentra la dificultad de resumir, con claridad, la propuesta brasileña de su destino. Las modificaciones resultantes de la adopción del régimen democrático post 1988 inauguraron nuevas estructuras de poder y descubrieron procesos decisivos más transparentes y competitivos. La nueva Constitución transfirió al Congreso Nacional poderes capaces de equilibrar y en muchas instancias suplantar la conducta del Ejecutivo y del Poder Judicial. El nuevo mercado político abierto a las nuevas fuerzas de los variados grupos de presión es agitada con la conducción de administraciones federales sustentadas por frágiles coaliciones de partidos y de líderes personales carismáticos. Con nuevos actores, reglas y partidos en un nuevo juego político, las definiciones y las implementaciones de políticas pasan a ser competitivas y por naturaleza inestables e imprevisibles en la ausencia de un cuadro homogéneo de valores nacionales.

La transparencia del régimen democrático brasileño estableció una nueva redistribución de responsabilidades entre autoridades y burócratas en el país. Las negociaciones y los embates velados por ideas y recursos materiales basados tanto en la capacidad del Estado para destinar recursos, reglamentar y dar informaciones como en la acción de la sociedad civil, ahora están expuestas a la sociedad por los nuevos procesos decisivos. Gobernantes y burócratas ya no pueden omitir sus responsabilidades ni ejecutar operaciones públicas sigilosas que burlen leyes bajo el manto silencioso y protector del arbitrio de autoridades superiores. La prestación de cuentas a los poderes Legislativo, Judicial y a las urnas impone mayores responsabilidades y transparencia. En este contexto se resalta que la formulación de la política externa y la defensa nacional también sufrió transferencia de partes significativas de su proceso hacia arenas públicas

más transparentes, en las cuales se desea más debates y fundamentos más consensuales.

En lo que se refiere a la seguridad nacional, las soluciones políticas de la transición brasileña han resultado de la aceptación del orden constitucional, jurídico y administrativo y en la interacción entre fuerzas armadas y sociedad. Los controles políticos constitucionales están en vigencia marcadamente en la figura de la acción herárquica y disciplinaria tanto de los Presidentes de la República como de los Comandantes en Jefe. Al respecto los criterios de carrera y el profesionalismo eliminaron el personalismo y la militancia político-partidista. Los procedimientos técnico-administrativos impusieron comandos legales y presupuestarios de los órganos del Tesoro Nacional que impiden cualquier sentido de autonomía presupuestaria de las instituciones militares. Así el descontento de segmentos militares con los salarios y con la capacidad operacional de las fuerzas, por si solo, no es condición suficiente para legitimar o justificar una intervención directa de los militares, cambiando el cuadro constitucional por mecanismos fuera de las reglas del juego político ora en vigencia.

La llegada de Fernando Henrique Cardoso a la Presidencia de la República agudizó el refinamiento conceptual sobre la acción internacional de Brasil. Su trayectoria como un pensador académico de las relaciones internacionales, más conocida en el desarrollo de la teoría de la Dependencia, su vivencia en el Senado Federal, su paso como titular de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía en la administración de Itamar Franco y sus actitudes presidenciales provocan respeto y reflexión entre los núcleos de la formulación estratégica ya sea en el sector público especialmente en el Ejecutivo, como en la sociedad civil. Así "inserción estratégica", "actor global", "integración regional", "integración hemisférica", "parcelas estratégicas", etc. son conceptos manejados con cautela por interlocutores en la formulación y en las críticas a la política externa brasileña, pues la acción gubernamental se limita por la dirección presidencial teniendo un personaje intelectual preparado e interesado en el tema. Además de eso, nuevos estímulos para pensar en el futuro de Brasil partirán del propio discurso de Cardoso como candidato y como Presidente cuando aclama a la sociedad para que trabaje en la construcción del país bajo el concepto de una existente y elevada "estatura estratégica de Brasil". Así Cardoso incentivó a los estrategas a reflexionar sobre Brasil en torno de esa piedra de tope para componer un pensamiento sobre como operacionalizar la acción de Brasil en el mundo de la post Guerra Fría⁵.

En términos de estado de seguridad, la aceptación por la sociedad del cuadro político institucional, incluso en una fase de revisión constitucional, no entrega plena tranquilidad. De modo general abarcando la dimensión semántica más amplia del concepto de seguridad, las dificultades socio-económicas y los problemas políticos de la redistribución de la riqueza nacional son los componentes más significativos en las causas de la inseguridad de los brasileños. Las tensiones internas, tanto en las áreas urbanas como en el campo, generadas por la incapacidad física de atender a todos los ciudadanos por las ocasionales equivocaciones políticas en las decisiones y en las destinaciones de recursos y por las limitaciones de la acción social del Estado y de la sociedad en atender muchos segmentos poblacionales carentes, ha generado un espectro de aprehensiones en el país en cuanto a la seguridad pública y a la individual. Sin embargo, con el esfuerzo de Brasil en implementar una agenda internacional para el desarrollo y buscar la reducción de graves problemas sociales y económicos de dimensiones transnacionales, existe una preferencia intelectual y política entre autoridades brasileñas de evitar una equivocación conceptual y el riesgo político de reducir (o ampliar) las dificultades socio económicas de Brasil como si fueran cuestiones de seguridad nacional. Esta preferencia pasa así, por no encontrar correspondencia interna con "seguridad nacional" y externamente por no elevar los problemas socio-económicos transnacionales a la dimensión de cuestiones de "seguridad hemisférica". Es cierto que algunos pensadores y planificadores en la órbita gubernamental insisten en visualizar la acción del gobierno en lo que dice respecto a la "seguridad nacional" de manera abarcadora, deseosa aún de implementar el replanteamiento de un modelo centralizador "racional" visto bajo el paradigma autárquico del régimen autoritario pasado. Pero considerando que esta opción produjo resultados prácticos débiles en una situación de conflicto ideológico grave, el mercado político pluralista no la acepta más como la forma legítima y válida de asegurar la generación de respuestas gubernamentales en esta nueva fase de la vida nacional. De ahí a ser acatado el amplio espectro de valores e intereses existentes en el proceso político nacional como legítimos surge el sentimiento de *impase* y confusión en la adopción de un modelo legítimo para la administración estratégica del país. En ese sentido, la llamada de atención y las argumentaciones de las autoridades brasileñas para movilizar recursos y voluntad para enfrentar los problemas sociales son diferentes de aquellos tratamientos dados en la

selección de temas a ser encuadrados como de "seguridad" del Estado brasileño en su acción en beneficio de la ciudadanía en el ambiente anárquico e interdependiente de las relaciones de poder internacional.

Por un lado, los brasileños son optimistas en cuanto a la durabilidad del proyecto democrático nacional, son significativas las incertidumbres en el país en cuanto a la configuración conceptual de la macroestructura de poder y en cuanto al modo de tratar los procesos decisivos internacionales en post-Guerra Fría. Las tendencias para la integración internacional o globalización provocan ansiedades y expectativas contradictorias en cuanto a las oportunidades y a los riesgos del nuevo escenario post Guerra Fría para Brasil. Los eventos vistos en conflictos regionales notoriamente de Yugoslavia y de países africanos dejan marcas profundas y una sensación entre variados segmentos de las elites y de la población brasileña, que la seguridad colectiva internacional es selectiva, que las principales potencias no están dispuestas a ofrecer garantías de seguridad a países, grupos nacionales o individuos salvo cuando sus intereses vitales son afectados y que la transnacionalización de intercambios diversos incrementa la articulación de intereses interventores de países influyentes. Si el observador de la política brasileña no integra esa sumatoria de incertidumbre en su análisis, sus conclusiones sobre la política brasileña ciertamente serán limitadas.

Balance estratégico: dificultades operacionales

Es en ese contexto general, aquí muy simplificado, en que visiones ambigüas sobre las relaciones internacionales delimitan la posición brasileña en relación a la seguridad hemisférica. Así la provocación intelectual de Francisco Rojas para suscitar una visión brasileña sobre balance estratégico y medidas de confianza mutua en el Hemisferio Occidental y en el Cono Sur conduce a las siguientes consideraciones⁶.

Actualmente el concepto de "Cono Sur" no encuentra utilidad operacional en la reflexión estratégica brasileña. Primero, la propia definición geográfica es limitada en el ámbito político. Segundo, la intensidad, destaque y variedad de las interacciones extra subregionales, por ejemplo, de Chile con Perú y Bolivia y en su apertura al Pacífico y de Argentina con el problema de las Malvinas en el Atlántico, debilitan la utilidad restrictiva del

concepto. Tercero, con las exigencias de armonizar las políticas brasileñas entre el Mercosur y las políticas dirigidas a los países amazónicos, el concepto de "Cono Sur" se diluye en el esquema mental del estratega brasileño. De este modo, aquellos que sustentan la validez del concepto en sus cuadros mentales desean entender el comportamiento de Brasil pudiéndose sugerir que pongan atención a la sugestión de tomar en cuenta, tal vez con mayor propósito, un abordaje más amplio sobre el caso brasileño y el balance estratégico regional.

Si la premisa analítica, entre tanto exige que se utilice el concepto "Cono Sur", se puede argumentar que los estrategas brasileños demuestran un alto grado de tranquilidad alcanzado por la base de crecientes vínculos cooperativos e integradores que ocurre desde los años setenta con la normalización de las posibilidades de uso de la Cuenca del Plata, en los acuerdos bilaterales referidos al campo nuclear y en las multilaterales de control de la no proliferación de armas de destrucción masiva. La vertiente Cono Sur se disipa en los escenarios de la seguridad internacional de Brasil. Tal efecto surge también de los avances de las negociaciones en los problemas conflictivos entre Argentina y Chile y Argentina y el Reino Unido. Así, el concepto de medidas de confianza mutua y de balance estratégico, en cuanto válidos analíticamente no encuentran correspondencia ni en las prescripciones de planificación e implementación de la inserción estratégica brasileña, en general, ni en la política de defensa, en particular, en la vertiente "Cono Sur"⁷.

Los conceptos como "balance militar" y "equilibrio de poder" han estado ausentes de los discursos y de las consideraciones estratégicas brasileñas sobre como interactuar con vecinos y en los ámbitos regionales platenses, amazónico y atlántico. Son inexistentes las consideraciones en los debates públicos nacionales sobre seguridad y defensa, que la lógica comparativa, cualitativa de fuerzas militares tiene valor determinante en la configuración de políticas. Tal actitud puede brotar de la percepción de que existen, en el Hemisferio, asimetrías objetivas en las escalas nacionales, en las posiciones geográficas, en los intereses, etc., que no permiten una comodidad analítica tomando padrones relativos.

Sin embargo, se puede apuntar que de forma empírica, Brasil no ha quedado inmune a las acciones de "balance". Por ejemplo, a lo largo de las décadas, se evidencia la introducción de nuevos sistemas de armas simultáneamente en América del Sur y Brasil actuando como sus vecinos en la compra de equipos

militares similares, Notoriamente se vió la simultánea introducción, en la región, de la aviación de caza a jet de segunda generación y el surgimiento de las marinas de fragatas en los años setenta, además de la integración de la electrónica avanzada en sistemas de armas en los años ochenta. Sin embargo, la disparidad de tipos y de números, la diversidad de sistemas de apoyo logístico y las diferentes divisiones geográficas y doctrinarias no soportan explicaciones de que las adquisiciones brasileñas de armamentos a lo largo de los años hayan reaccionado objetivamente a las decisiones tomadas por vecinos, apoyadas por la variable "hipótesis de guerra". Son inexistentes los discursos públicos de autoridades que tengan argumento directo o insinuado difusamente sobre la necesidad de que Brasil iguale sus fuerzas militares con las de vecinos de forma reactiva. En casos recientes, por ejemplo, como en la compra de aviones A-4 modernizados por Argentina y F-16 por Venezuela, la reacción brasileña no pasó de señalar la aspiración de profesionales de desear una modernización similar. Pero, tanto las autoridades políticas como las burocráticas no militares desconsideran cualquier reacción.

Esa situación todavía no sugiere que las autoridades brasileñas hayan descartado ciertas dimensiones de contención armamentista en sus políticas. Las decisiones de participar en el Tratado de Tlatelolco, el Compromiso de Mendoza, el Tratado Quadripartite para subscribir las convenciones sobre armas químicas y biológicas y de trabajar activamente en la implementación del registro de armas convencionales de las Naciones Unidas revelan atención de Brasil en la contención de escaladas armamentistas regionales.

Se debe apuntar también a una asimetría evidente que es paradójica. Si, por un lado, Brasil divide etapas de contención, por otro, algunos de sus proyectos nacionales pueden inducir a posibles asimetrías en el balance militar de la región. Esa situación en sí surge de una asimetría de lógicas. El desarrollo y la búsqueda de la modernización de los equipos militares se sustentan en una noción directa de equiparse para la defensa por medio de misiones padrón. Entre tanto el dilema de la seguridad puede surgir. Muchos estrategas brasileños no aceptan que programas nacionales puedan causar inquietudes entre ciertos vecinos, provocando reacciones sinérgicas en el futuro a una percepción ofensiva. Ellos desean transmitir el carácter defensivo de la postura brasileña⁸. Caso más significativo es del programa de adquisición del submarino a la propulsión nuclear. En la óptica y en la tradición de la evaluación de la Marina de Brasil, la

concepción del poder naval brasileño es influenciada por factores múltiples. Existen los modelos de impactos de aplicación del poder naval vistos en la Segunda Guerra Mundial, en la Crisis de la langosta de 1963, en los incidentes navales con los EE.UU. sobre la navegación en aguas jurisdiccionales en los años setenta y en la Guerra de las Malvinas. Presente está también la constante ecuación del desdoblamiento militar en las dimensiones del Atlántico y del significativo flujo de comercio externo brasileño (90% del valor) que navega por las líneas de comunicación que cruzan el Atlántico para unir los puertos brasileños con los demás. Si el proyecto brasileño ya define las características del sistema como un submarino de ataque, para aplicación doctrinaria preferencialmente defensiva, las indicaciones sobre números de unidades, sistemas de armas y desdoblamiento operacional no están claras, debido a las indecisiones en lo que dice respecto a proyectos y cronogramas causados por contenciones presupuestarias. Todavía es necesario resaltar que en un futuro incierto el proyecto actual capacitará operacionalmente a Brasil como un país sur atlántico para operar con mayor desenvoltura. Pero bajo la óptica de "balance militar" el futuro puede esperar una actuación dentro de la cual otros países de la región puedan disponer de sistemas similares a la propulsión nuclear, reaccionando Brasil no a través de la producción propia, sino más bien por la compra a proveedores extranjeros como EE.UU., Francia, Rusia o China.

Las limitaciones del empleo prescriptivo de "balance militar" son mayores, en el caso brasileño, cuando los tipos y números revelan muy poco de la capacidad operacional. Si, por un lado, Brasil puede disponer, a través de SINDACTA, de un moderno mecanismo de control de su espacio aéreo para fines civiles o militares, por otro lado, la capacidad operativa de las fuerzas armadas está tendiente a cero, se evalúa por la preparación para la acción convencional. El reciente esfuerzo para preparar un batallón del Ejército Brasileño (EB) para ser enviado a la misión de paz en Angola reveló ese drama. A pesar que el EB disponía de un efectivo de casi doscientos mil hombres las dificultades presupuestarias para equipos básicos provocaron dificultades de aprestamiento y deslocamiento del pequeño contingente.

Balance estratégico: percepción de asimetrías estratégicas

Ya el concepto de balance estratégico ("referido a la relación de poder -tangible o intangible- entre dos estados o dos coalicionistas de estados en una interacción en la cual el potencial uso de la fuerza puede estar presente "aparenta estar más lejos aún en las reflexiones estratégicas brasileñas debido a las dificultades de encuadramiento empírico que sea cognitivamente satisfactorio entre los estrategas. Nuevamente, se puede reconocer el valor analítico del concepto, pero no es su propósito operacional para ajustar los esquemas mentales de los decisores brasileños en la rutina de trabajo.

De modo general, algunos estrategas brasileños tienen la percepción de que las diferentes realidades nacionales de conjuntos de intereses de recursos de poder de dimensiones y de aproximaciones geográficas, de interacciones externas configuran situaciones asimétricas en la geometría de poder y de flujos de relación en la aplicación de un sistema de balance estratégico operacional y válido en las relaciones hemisféricas. Como agravante en los registros históricos tanto de cooperación como conflicto no sugieren que el balance estratégico haya sido una opción conceptual válida. Por el contrario, el tratamiento delicado de asimetrías inestables como una premisa válida para relaciones cordiales interamericanas, sustentó las construcciones cooperativas del pasado y estimuló las de integración en el presente. Micro Estados, países globalmente emergentes, superpotencias con alianzas extra continentales y países medios conviven en un paradigma definido por la geografía y por la aspiración de interacción cooperativa no por ideas de amenazas comunes ni por principios y preferencias de solidaridad compartidos.

La asimetría más influyente es la presencia de Estados Unidos en el cuadro hemisférico. Del punto de vista estratégico regional, las diferencias simétricas son significativas. EE.UU. forma parte de una alianza militar con compañeros extracontinentales, destacándose la NATO que aún es un instrumento esencial y privilegiado de la estrategia global norteamericana. Si el fin de la bipolaridad de la Guerra Fría reduce la confluencia de intereses globales de seguridad entre los países del hemisferio, las nuevas propuestas estadounidenses de unidad estratégica no son suficientemente sólidas para sustentar el marco "de la solidaridad continental" bajo el espíritu de Miami.

Otro aspecto de la asimetría son las consecuencias de estrategias nacionales. Por ejemplo, Brasil es uno de los pocos países latinoamericanos que busca, con vigor, desarrollar tecnologías de punta. La cuestión del acceso a tecnologías de punta y la capacidad nacional de generarlas y emplearlas ampliamente son, en Brasil, consideraciones basadas en la lógica de la conocida relación entre poder, conocimiento y competitividad que encuentra en la alta tecnología el denominador común en las relaciones entre los centros autónomos de decisión. La capacitación en ciertos ramos del conocimiento científico, tecnológico e industrial se reviste de importancia crucial en términos económicos considerando la necesidad de atender al mercado nacional y obtener condiciones de ventajas comparativas de sus franqueados políticos en los mercados mundiales. Los sucesivos gobernantes de Brasil se han esforzado en ampliar la competencia en tecnologías duales y convivir con sus paradoja, destacadamente las del campo nuclear y espacial. Por una parte, tecnologías como esas atienden las demandas actuales y potenciales del mercado nacional y estimulan el desarrollo en sí y el colateral de ramos socioeconómicos aumentando la capacidad competitiva de Brasil en el mundo. Por otra, la ampliación de la capacidad nacional en esos segmentos tecnológicos sensibles establece imágenes de que Brasil se capacita también para emplearlas en finalidades militares generando un factor de desestabilización en variados sistemas de relación. La concepción de balance estratégico, la situación de obtenedor o no de ese tipo de tecnología condiciona, en buena medida, la percepción de sus méritos y de sus aspiraciones. Así la política preferencial brasileña ha tratado de buscar mecanismos de transparencia en los segmentos tecnológicos sensibles compatibles con las aspiraciones de desarrollo, consciente del esfuerzo de transmitir confiabilidad y de la expectativa de ganancias comerciales mínimas, sin embargo, reticente a la subordinación a los regímenes internacionales de control.

Finalmente, las figuras de asimetría son marcadas, incluso a nivel subregional. El no percibir las diferencias, por ejemplo, entre las interacciones argentinas (con EE.UU., Chile, Gran Bretaña, Uruguay, Paraguay, etc.) y las de Brasil (con Argentina, EE.UU., los países amazónicos, las potencias europeas, en el Atlántico Sur, etc.) es arriesgar a equivocarse. ¿Cómo relaciones así pueden ser objeto de una prescripción válida de balance estratégico, cuando no son fundamentadas en una aplicación universal?

Brasil y la seguridad hemisférica

De modo general, los brasileños tratan las cuestiones de seguridad en el hemisferio con tranquilidad, por lo tanto con cautela. No se puede afianzar eso ni con base en una visión edílico-pastoril de unidad latinoamericana por la presencia hegemónica de EE.UU. ni por aspiraciones de construirse relaciones cada vez más interdependientes. Por el contrario, las autoridades brasileñas están alertas para los potenciales de conflicto en la región. La disposición y la presteza con que Brasil actúa en el esfuerzo de mediación en el conflicto entre Perú y Ecuador y la atención que mantiene sobre las potenciales disputas internacionales en la América del Sur evidencian el pragmatismo en el diseño de operaciones y en el estrechamiento para la concordia americana. Entre tanto nunca está demás enfatizar que como sus vecinos, los formuladores de estrategias brasileñas también están sujetos a la complejidad ambiental y diversas percepciones que causan interpretaciones honestas, pero a veces divergentes de aquellas de sus vecinos, ya sea por la limitación de información y el desconocimiento o por la interferencia de filtros impuestos por aspiraciones propias, "*wishful thinking*", legítimas. Pero ese es un problema común para todos.

En una conclusión parcial, se puede indicar que el régimen de seguridad hemisférico, en vigor durante la Guerra Fría, recibe el descrédito de los estrategas brasileños en general. El fin de la amenaza potencial extra continental y de su sustitución por una visión de globalización de relaciones verdaderas afecta la noción de "hemisferio" como un paradigma válido y provechoso en el encuadramiento de las relaciones de Brasil con los países americanos. Ya sea por la impotencia en resolver satisfactoriamente las disputas regionales, la inoperancia en resguardar el Sur contra intervenciones de EE.UU., o por los incentivos en favorecer "*free riders*" en las decisiones, la estructura de la conferencia de los ministros de relaciones exteriores en el espíritu de la Conferencia de Bogotá de 1948, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Tratado Interamericano de Asistencia recíproca se volvieron cuadros fallidos para transmitir nociones de efectiva seguridad para brasileños.

La construcción estratégica brasileña, entre tanto, en su aspecto de seguridad para las Américas no encuentra motivo de amenaza para justificar una reformulación radical del sistema liderado por la OEA, ni entusiasmo por nuevas estructuras de formalización esquemática de las relaciones hemisféricas. Por el

contrario, el apoyo de Brasil a la resolución OEA/AG.1179/92 refuerza su empeño en preservar los trazos de sistema existente dentro de un espíritu de perfeccionamiento. Aún prevalece en Brasil la firme visión de que fuera de la estructura de la OEA y de figuras subregionales como el Grupo de Río, otras articulaciones son imprecisas e ineficaces. En el campo de la seguridad internacional el paradigma mayor para Brasil en la post Guerra Fría se volvió la estructura de las Naciones Unidas, sugiriendo ahora el uso en participar de fuerzas de paz y de iniciativas de control de armas conducidas por la ONU, condicionando posturas a los compromisos firmados con las instituciones hemisféricas y al deseo de verlas reformadas.

Los brasileños ven el hemisferio con tranquilidad, sin amenazas extra continentales y con una pluralidad de desventajas para una mayor integración. Las iniciativas de Brasil para tratar de evitar el aislamiento y las exclusiones en la política regional, tanto en el padrón de relacionamiento bilateral como en la construcción de arreglos multilaterales, son importantes. En las situaciones en que fueron evidenciadas amenazas contra los regímenes democráticos en la región, la diplomacia brasileña manifestó su oposición. Por lo tanto, concededores de arbitrariedades de ciertos regímenes políticos, los dirigentes de Brasil buscan sustentar los esfuerzos de normalización democrática a través de políticas de conciliación nacional. Entre las situaciones delicadas, enfrentadas por Brasilia, se destacan las relaciones con Paraguay y Perú, cuando esos países sufrieron rápidas modificaciones políticas y procesos penosos para atender la democracia deseada.

En las relaciones de Brasil con EE.UU., la intensidad y la amplitud de vínculos comerciales, financieros, tecnológicos y culturales producen un complejo, ambivalente y muy diversificado sistema de intereses y preferencias en la conducción del relacionamiento. Son muchas las diferentes evaluaciones y recomendaciones individuales que describen y prescriben las relaciones. La postura brasileña intenta mostrar que no es deseable reducir la presencia de EE.UU. en el Hemisferio como un simple ejercicio hegemónico en un extremo, o traducirla únicamente como un arreglo preferencial de Washington con los vecinos del Sur. Estrategas brasileños apuntan a que es lícito para EE.UU. buscar una asociación y apoyo en el hemisferio para sentirse más competitivo en términos mundiales. Algunos se sienten inseguros con la permanente presencia de Washington detectando un esfuerzo estadounidense de cerciorar y comandar la acción estratégica brasileña. Las relaciones de Brasil con EE.UU. en el

campo militar son amplias y cordiales. Sin embargo, la actitud brasileña encuadra esa interacción dentro de otras relaciones militares semejantes mantenidas por Brasil con países como Gran Bretaña, Francia, Alemania y Argentina. No hay un sentimiento de preferencia, mucho menos de alianza. Mas hay que buscar un pragmatismo y sacar provecho de todo un amplio segmento de cooperación e intereses comunes, pues cuando se tiene un elefante en su casa es necesario por lo menos, señalar movimientos e intenciones para evitar sorpresas. Se sabe bien que la agenda de diálogo con Washington debe estar dirigida a las necesidades e intereses comunes, reaccionando no sólo de forma relativa a las posiciones estadounidenses sino también suscitando iniciativas para la defensa de objetivos brasileños.

Finalmente, en la relación entre países latinoamericanos y EE.UU. se reconoce en Brasil, de forma general, la validez, legitimidad y oportunidad para que países de la región se beneficien estratégicamente al adoptar una estrategia consciente de aproximación con Washington. Sin embargo, tal medida en el caso brasileño es una opción más, con sus riesgos de clientismo, condescendencia y hegemonía.

Algunos parámetros de la inserción estratégica⁹

En la ausencia de un proyecto nacional aglutinador de valores y preferencias estratégicas y por las dificultades del Ejecutivo brasileño para sintetizar, en el inicio de la administración de Fernando Henrique Cardoso, su propuesta estratégica, resta, de forma inductiva, agregar posiciones que reciben un amplio apoyo entre líderes, elites, grupos de presión y de la opinión pública en general sobre Brasil en el plano internacional.

Un inicio básico es mantener la integridad territorial, la unidad nacional y los elementos del patrimonio de la Nación brasileña. Ese principio se sustenta en la valorización de la soberanía con una fuerte oposición a la propuesta de adjetivación del concepto y contando con un firme consenso sobre la defensa de la no intervención extranjera en los asuntos internos de Brasil. A los ojos de los brasileños, los mecanismos de seguridad colectiva son débiles y las acciones de poderes hegemónicos son selectivos y discriminatorios para asegurar, eventualmente, la seguridad brasileña. Otra preocupación significativa de esa posición radica en la preservación de la soberanía brasileña sobre la región amazónica. Los esfuerzos nacionales de exploración de

la Amazonia sufren variadas críticas. Sin embargo, como respuesta surge una posición nacionalista, especialmente en el tratamiento de la relación entre desarrollo económico y preservación ambiental. Las críticas a las políticas nacionales hechas por extranjeros, principalmente oriundas de organizaciones no gubernamentales, son rebatidas por las autoridades brasileñas, rechazando actitudes de injerencia extranjera bajo cualquier que sea la tesis de intervención externa, internacionalización de territorios o de tutela multilateral sobre los recursos presentes en Brasil. Objetiva y preventivamente, desde el punto de vista de la preparación militar, hay una fuerte tendencia a trasladar las atenciones del Ejército hacia esa región. Se inició la instalación de un sistema de protección y monitoreo de aquella región. A su vez, el Ejecutivo se ha apresurado en implantar políticas fundamentales referidas al desarrollo sustentable en coordinación con gobiernos municipales y estatales.

Otra visión dominante se refiere a que los problemas de desarrollo, estabilización de la economía, redistribución de la renta, atención a los más necesitados y recuperación de la infraestructura productiva están por sobre las preocupaciones eminentemente de defensa debido a que están ausentes percepciones de amenazas externas. Con todo esa situación no invalida ideas y esfuerzos de planificación de contingencia sobre incertidumbres en cuanto al futuro de la preparación militar de Brasil, dentro del espíritu de armonía de las relaciones con sus vecinos.

El fortalecimiento del Mercosur, de las relaciones en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica y de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur es otro principio que sustenta la intensificación y la modernización de los acuerdos cooperativos subregionales. Ese alcance no sólo asume consideraciones económicas objetivas de incremento comercial sino también considera las volubles demandas por coordinaciones a nivel político bi y multilateral en la articulación de políticas.

Brasil es un defensor tradicional del *statu quo* regional y se esfuerza para obtener soluciones negociadas a los conflictos internacionales en lo que dice respecto a sus compromisos regionales y globales. La ONU es el principal paradigma de ese comportamiento. Las autoridades brasileñas, dentro de limitaciones financieras, buscan incorporar a Brasil en los esfuerzos multinacionales optando por la preferencia de actuar dentro de las estructuras de la ONU y de la OEA y conservando al mismo tiempo la importancia de las articulaciones subregionales. Las nociones que pueden surgir bajo la imagen de tutela, cooptación

e imposición de marcos conceptuales exógenos provenientes de Washington están sujetas a reservas, como se observó recientemente en la crisis de Panamá y de Haití en años pasados.

Brasil venera su libertad de acción como actor global para estimular y garantizar parcelas estratégicas. Así son muchas las iniciativas, en los más variados campos, inclusive el militar y el de tecnologías sensibles en que Brasil y sus interlocutores buscan la cooperación. Esas asociaciones varían desde la con Argentina y Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, hasta aquellas con Rusia y República Popular China.

Finalmente, hay que señalar una inquietud general en relación a un marco particular de la seguridad internacional. Una preocupación central es la existencia de arsenales nucleares y la integración de estos sistemas a las estrategias nacionales en el juego de poder entre las principales potencias. Aquí, la cuestión de las incertidumbres que tiene Brasil no está limitada sólo al potencial de proliferación aún existente en partes del mundo, sino que también está asociada a la decisión brasileña de abandonar la integración de armas de destrucción masiva y sus arsenales. Aún perdura, en el pensamiento estratégico brasileño la desconformidad con la resistencia de los detentores de armas nucleares para eliminarlas completamente bajo el argumento de que ellas constituyen una reserva para la estabilidad estratégica de un orden global o regional. Las inquietudes de estrategias brasileños se agravan al interpretar estas actitudes como líneas de arrogancia de ciertos actores nucleares que buscan preservar un congelamiento de poder y de demostrar un "juicio moral superior" en la política internacional. Existe una fuerte percepción entre brasileños que la lógica de la selectividad internacional se basa en la prepotencia y en los argumentos de que el control de ciertas tecnologías se hace necesario para evitar la proliferación de armas en las manos de irresponsables. Así los regímenes de control que permiten a algunos países desarrollar y emplear ciertas tecnologías deteniendo por consecuencia recursos de poder asimétricos, niegan a otros el acceso a esas tecnologías.

MCM y Brasil

Si fueran válidas las consideraciones anteriores, ¿cómo encuadrar entonces el concepto de MCM en las relaciones hemisféricas en la visión particular de ese análisis? La respuesta, resaltando la postura cautelosa en los esfuerzos de las autoridades brasileñas

en participar en la reconstrucción del régimen de seguridad internacional hemisférico, surge de fuertes contrastes.

Inicialmente, existe desconformidad en ciertos círculos brasileños con la importación de un modelo asumido como coyuntural empleado durante el fin de la guerra fría en la escena europea. Algunos pueden argumentar que debido a la necesidad de repensar el modelo del régimen hemisférico en vigencia, la sustitución por el "europeo" sería tentadora. Bien, las consideraciones contrarias son muchas, bajo la óptica estratégica brasileña.

Primero la Conferencia de Helsinki, en 1976, congeló las fronteras europeas validando el reconocimiento recíproco del *statu quo*. Así se concluye que una guerra en Europa no debería tener inicio por cuestiones territoriales, pero sí por error de percepción en el manejo de los instrumentos de disuasión militar mutua. En las Américas tanto las intervenciones de EE.UU como las disputas por soberanía territorial aún son problemas no resueltos que necesitan atención directa tanto para resolverlos como para reducir los errores de evaluación estratégico-militar en las escaladas de crisis. En Europa había urgencias y riesgos debido al potencial de accidentes y de errores de evaluación con consecuencias terribles de confrontación mundial. En las Américas existe la necesidad de focalizar los problemas objetivos que amenazan la paz internacional por sus conflictos de intereses.

Segundo, el establecimiento acordado de parámetros de balance militar de equilibrio de doctrinas operacionales y de mecanismos de instrucción o transparencia de las actividades militares, como elementos esenciales de un nuevo régimen hemisférico en un ambiente de asimetrías estratégicas es políticamente rechazado en general, no sólo en Brasil sino en las Américas. Estas ideas son vistas como formas adicionales de limitar los gastos militares, de controlar la misión y de debilitar los medios nacionales de preservación del valor soberanía nacional. A pesar de estos problemas, los militares y diplomáticos latinoamericanos apuntan que en términos del modelo europeo de MCM, ya ocurre mucho intercambio en la región para incrementar lazos de entendimiento. Muchos teóricos pueden argumentar que la situación está lejos del ideal. Sin embargo, esa es una fuerte percepción sustentada por incertidumbres existentes en procesos políticos de sociedades democráticas de la región. Otra hipótesis de riesgo es desear implantar un modelo para incrementar la confianza que genere en su reacción parcial la desconfianza internacional.

Tercero, es natural la resistencia al modelo teniendo en cuenta que surge como una imagen de prescripción unilateral de EE.UU. para la región, evidenciada por el proselitismo de algunos líderes y por los esfuerzos de divulgar propuestas por parte de agencias del gobierno estadounidense. Durante los últimos cinco años se notó que la política de seguridad de EE.UU. hacia la región promovió la creación de un nuevo proceso de coordinación de políticas de "defensa" con una agenda propia de temas del interés estadounidense. Esta se concentra en el combate al narcotráfico y en la reeducación de los militares latinoamericanos para la democracia en el control de armas, en las prescripciones para las MCM y en las revisiones institucionales de ciertos mecanismos, como la ampliación de la función de la Junta Interamericana de Defensa para asumir papeles en temas no militares, y la apertura de la diplomacia directa multilateral entre segmentos de defensa, pontificada por la reunión de Williamburg. ¿Por qué será que los latinoamericanos no reaccionaron en bloque y positivamente a esas iniciativas? ¿Por qué México se comporta de esa manera diferente a la de Argentina, Brasil o Honduras?

¿Será que las reservas a las propuestas del modelo europeo significan una reacción al principio de creciente confianza entre países de la región? Parece que no. Una indicación de respuesta a la pregunta puede ser encontrada en el esfuerzo continuo y cadenciado de revisión de la Carta de la OEA y de reflexiones sobre las relaciones de ésta con la ONU. En la última década, a través de resoluciones diversas, el sistema OEA se revalorará formando un cuadro de principios y de valores ajustados a nuestros tiempos. Se destacan resoluciones para la acción colectiva sobre seguridad internacional en el control de armas de destrucción masiva y la preservación de las democracias¹⁰. ¿Será que el fortalecimiento de la Comisión Permanente de Seguridad Hemisférica no podría ser el paso natural para una nueva fase de recomposición del régimen de seguridad hemisférica?. A fin de cuentas, ¿a quién le importa la seguridad hemisférica?

Notas

1. El autor es cientista político, profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UnB), e investigador del Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Brasilia. Las opiniones aquí presentadas son exclusivamente del autor, no reflejando necesariamente las posiciones oficiales de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil (SAE/PR). Una versión preliminar

- de este ensayo fue presentado en el Seminario Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégicos en el Hemisferio Occidental, México, 29/ag/1995.
2. Sobre opiniones que conforman esta visión vea Gal. Gleuber Vieira, "La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur" *SER 2000* (Argentina), 5, 1994, pp.10-11; Mónica Hirst y Leticia Pinheiro, "La política externa de Brasil en dos tiempos", *Revista Brasileña de Política Internacional* (Brasilia), 38,1, 1995, pp. 14-16; Presidente Fernando Henrique Cardoso, discurso para los graduados del Instituto Rio Branco, El Estado de São Paulo, 29/abr/95, p.4; Embajador Ronaldo Mota Sardenberg. "Política de Defensa" charla en la Escuela de Defensa Nacional de Argentina 22/ag/95.
 3. Los debates se sustentan en visualizaciones de la macroestructura del poder como resumidos, por ejemplo, en David Skidmore, "Teaching about the post-Cold War world: four future scenarios", *ISA Teaching Notes* 20,1 (Winter,95),pp.1-8, and James N.Rosenau *Turbulence in World Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1995), pp 443-461.
 4. Carlos Escudé y Andrés Fontana. "Divergencias estratégicas en el Cono Sur: las políticas de seguridad de Argentina frente a la de Brasil y Chile" *Working Paper n° 20*, Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, julio 1995, pp. 26-29.
 5. "Como Comandante en Jefe de nuestras Fuerzas Armadas, estaré atento a las necesidades de modernización, para que atiendan niveles de operacionalidad convincentes con la estatura estratégica y con los compromisos internacionales de Brasil" p. 16. Si por un lado los analistas pueden apuntar claramente los compromisos internacionales de Brasil, por otro estatura estratégica "no revela objetividad o definición necesaria en este discurso de campaña de FHC.
 6. Francisco Rojas, "Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégico en el Hemisferio Occidental" notas de investigación, junio 1995.
 7. Vea Thomaz Guedes da Costa, La idea de Medidas de Confianza Mutua (CBMs) en una Visión Brasileña, *Contexto Internacional*, 14, 2 (jul/dic 92), pp. 297-321.
 8. Para una interpretación de base de esta concepción de poder naval, vea Vicealmirante Armando A.F Vidigal. "Una nueva concepción estratégica para Brasil: un debate necesario". *Política y Estrategia*, jul/sept/89, pp 317-319, Almirante Mario Cesar Flores, Bases para una política militar, Campinas Editora de UNICAMP, 1992, p. 127.
 9. Las consideraciones aquí elaboradas son conclusiones de las conferencias del Embajador Ronaldo Mota Sardenberg, Secretario de Asuntos Estratégicos del General Benedito Onofre Bezerra Leonel, Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, del Embajador Luis Felipe Lampreia, Ministro de Relaciones Exteriores y del Embajador Paulo de Tarso Flecha de Lima, Embajador de Brasil en los EUA, durante el II Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, São Paulo, 15-18/agosto/1995.
 10. OEA/AG. -3010/93, 3006/93, 3015/93.

Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena

Miguel Navarro Meza

Algunas ideas preliminares

Los equilibrios estratégicos no son un concepto nuevo en el Cono Sur de América; tampoco lo es su contribución a la paz y la estabilidad regional. De hecho es posible encontrar manifestaciones latentes de este concepto, en diversas modalidades y gradaciones, en la política exterior y la postura estratégica de los actores políticos locales desde mediados del siglo XIX; de igual modo, la existencia de alguna forma de paridad militar y equilibrio político externo ha sido tenido por las elites gobernantes como un efectivo elemento disuasivo en la consecución de variadas crisis internacionales desde fines del siglo pasado.

A lo largo de la historia, la idea de paridad estratégica ha permeado tanto las cuestiones de gran política de las principales potencias de la región cuanto sus decisiones militares más concretas relacionadas con el despliegue de sus fuerzas en tiempos de paz y sus adquisiciones de armamento. Así, toda la relación entre Chile, Perú y Bolivia, desde el término de la Guerra del Pacífico, ha correspondido, en sus rasgos esenciales, a la modalidad "de competencia" en la cual dos potencias influyen permanentemente en una tercera de menor jerarquía, como parte de su propia competencia. De igual modo, los Pactos de Mayo de 1902 entre Chile y la República Argentina contemplaron inequívocada-

mente la idea de equilibrio entre ambas naciones, manifestado en su vertiente naval.

Por otra parte, el concepto de paridad estratégica regional ha sido muy perceptible en sus manifestaciones estrictamente militares; este fenómeno se ha repetido desde la compra de los blindados efectuada por la Armada de Chile en 1875 hasta la discutida adquisición de aviones de combate avanzados por las fuerzas aéreas de los países del Cono Sur. En cierto modo, por una pluralidad de razones, esta variable del concepto ha sido más utilizada por las autoridades políticas y militares locales en un proceso casi inconsciente de auto reaseguramiento.

Hasta fines del siglo XIX los equilibrios estratégicos en la región tuvieron dentro de su fluidez, un carácter fundamentalmente bilateral, en la dinámica de los conflictos de intereses entonces vigentes. La vigorosa irrupción de Argentina en la ecuación local asunto latente ya desde la década de los 1880 y los significativos desarrollos de Brasil en la misma época, dieron a este concepto una genuina dimensión multilateral que ha perdurado hasta hoy día. Toda la estructura de ABC se fundó en buena media en la búsqueda de tal equilibrio entre los principales actores regionales, como antecedente de una mayor proyección del Cono Sur en los asuntos hemisféricos. De igual modo, la idea de equilibrio multilateral ha impregnado con mayor o menor sutileza las relaciones de poder entre los actores políticos locales durante el presente siglo, conviviendo dificultosamente con los esquemas de seguridad propios de la Guerra Fría y ha resurgido en los últimos años en la medida que se advierte la obsolescencia del actual sistema de seguridad regional y se aprecia, casi a nivel intuitivo, la contribución que genuinos equilibrios estratégicos pueden efectuar a la estabilidad y paz en el área.

Chile es un actor regional de primera magnitud; en consecuencia su concurso es imprescindible en cualquier esquema de seguridad local y especialmente en la generación de una situación de equilibrio estratégico. De hecho, el país ha sido un pivote fundamental en las diversas formas de paridad que han existido en la región, primero en su relación bilateral con Perú y luego en la perspectiva multilateral que ha caracterizado al Cono Sur. Esto es plenamente válido en la actualidad; todo esquema de equilibrio estratégico local presupone la participación del país y por ende implica una debida consideración a la perspectiva y actitud nacional en relación a esta materia.

I. Equilibrios estratégicos: una aproximación teórica

El concepto de equilibrio estratégico

Los equilibrios estratégicos, como concepto han sido definidos de varias maneras. En general estas apuntan a la relación existente entre poder nacional y conducta internacional de los estados¹. De igual manera, los equilibrios estratégicos, en cuanto a su naturaleza son también percibidos de modo diferente en los estudios comparados. Para algunos el logro de esta condición es una limitación al ejercicio del poder del Estado en el sistema internacional, de la misma manera como los equilibrios políticos domésticos limitan el ejercicio del poder al interior del Estado; en otra perspectiva, la condición de equilibrio estratégico es un objetivo político en sí, buscado de manera consciente o inconsciente por los estados en su interactuar en el ámbito internacional.

Los equilibrios estratégicos, en su forma más desarrollada, son la condición resultante entre dos o más países cuya distribución total de los factores de poder es relativamente paritaria, pero que individualmente puede ser asimétrica². Desde este punto de vista, la condición de equilibrio es la resultante de la interacción en un espacio planetario, entre dos elementos básicos de las relaciones internacionales, cuales son las relaciones de poder y la disuasión convencional.

Aunque la idea de equilibrio se presenta en muchas áreas de la ciencia política, es en el plano de las relaciones internacionales donde el concepto de equilibrio de poder ha encontrado sus manifestaciones más importantes. A lo largo de la historia, el deseo de algunos estados de lograr una posición de liderazgo (una manifestación concreta de su poder relativo) y de otros de impedir o contrarrestar esa posición, ha generado las condiciones para el desarrollo de múltiples situaciones de equilibrio estratégico, concretadas tanto en el plano militar como en los ámbitos más amplios del equilibrio político³.

Entendido el equilibrio en términos de interacción entre la distribución de los factores de poder y la disuasión resultante entre estados competidores, se advierte que la noción misma de equilibrio descansa en dos conceptos fundamentales; las relaciones de poder entre estados y la disuasión política y militar. Ambos conceptos están para estos efectos estrechamente ligados pero es posible analizarlos separadamente para fines metodológicos.

En el sistema internacional, el poder se define en términos de *la capacidad de una nación de influir proactivamente en el comportamiento de otros estados para la consecución de sus intereses utilizando el conjunto de sus recursos y capacidades*. Fluye de lo anterior que es consustancial al concepto de poder la existencia de ciertos elementos constitutivos, de cuya interacción emana precisamente la capacidad del país de influir en otros.

Estos son los denominados *factores de poder*, un conjunto abigarrado de elementos de diverso orden y naturaleza igualmente distinta. Respecto de su enumeración existe amplio consenso en la literatura comparada; lo mismo es en general válido para su clasificación. La más utilizada y para estos efectos funcional, es la que los clasifica en aquellos de naturaleza objetiva y los de tipo subjetivo. Esta clasificación con todo es sutil; la fuerza militar es uno de los factores objetivos más relevantes de la ecuación de poder nacional, pero su significación es real solamente si está acompañado de la voluntad política de empleo de la misma, una cuestión fundamental subjetiva.

Así, la geografía, la población, los recursos naturales, la capacidad industrial y tecnológica y la militar son reconocidos como factores de carácter objetivo. De igual manera el prestigio internacional, la capacidad de liderazgo político y la calidad de la diplomacia son elementos de naturaleza subjetiva.

La interacción de estos factores da como resultado múltiples combinaciones en la ecuación de poder internacional. Así, para los efectos de los equilibrios estratégicos, las relaciones de poder en el sistema internacional articulan una fina y compleja malla de interrelaciones entre los diversos actores del sistema, incluyendo en los últimos 50 años a las organizaciones internacionales. Cabe destacar asimismo, que las relaciones de poder mantienen plena vigencia aun en períodos de gran cooperación internacional, política y económica y se manifiestan incluso dentro de actuales o potenciales alianzas militares⁴.

El segundo gran concepto asociado a la idea de equilibrio estratégico es el de la disuasión convencional. La disuasión para estos efectos es en, lo sustancial, el medio a través del cual una situación de equilibrio estratégico contribuye a la estabilidad en un sistema de seguridad internacional determinado. En esta óptica, los equilibrios estratégicos producen una condición en la cual potenciales adversarios se inhiben de actuar el uno contra el otro al carecer de poder suficiente para lograr sus objetivos sin sufrir costos que les resulten prohibitivos. Fluye de lo anterior que la operatividad de una condición de equilibrio estratégico requiere

idealmente, de la definición de estrategias de disuasión por parte de los integrantes del mismo, en términos de generar una inacción mutua.

La disuasión, en su sentido más amplio puede ser entendida como el inducir a un oponente a no iniciar una acción específica debido a que sus potenciales beneficios no justifican los riesgos y costos involucrados⁵. La disuasión es un antiguo instrumento de la política internacional; la amenaza explícita o implícita de guerra ha sido siempre una herramienta diplomática por medio de la cual un Estado impide que otro haga algo contrario a sus intereses. De igual manera, el presentar una defensa creíble ante un potencial adversario ha sido un método permanente de evitar una acción militar en contra de un país. El éxito de tal predicamento ha sido variado pero ello no resta valor a su condición de instrumento permanente y válido de la política exterior.

La esencia de la disuasión es impedir el desarrollo de acciones contrarias al interés nacional. En esta perspectiva, el concepto comprende entonces tanto la capacidad de defenderse frente a una agresión militar -o en menor medida, política- y la capacidad de tomar represalias frente a tal agresión. Esta cuestión es altamente funcional al concepto de equilibrio estratégico, en cuanto éste se fundamenta precisamente en una articulación ponderada de estas dos capacidades, tomando en consideración los demás factores de poder presentes en la ecuación. Así, por ejemplo, en el caso de dos países potencialmente adversarios pero de distinto tamaño, el menor puede lograr una condición de equilibrio desarrollando una capacidad de represalia creíble frente a su adversario mayor y al mismo tiempo crear una relativa capacidad de defensa física de su territorio. Esta fue precisamente la estrategia desarrollada por Kuwait frente a Irak durante los años 80s.

II. La dinámica de los equilibrios estratégicos

Formas de equilibrio

En sus manifestaciones concretas los equilibrios estratégicos pueden adoptar tres formas distintas, las que admiten diversas combinaciones y gradaciones según la naturaleza de los actores y la ubicación geográfica del sistema de seguridad.

- *Oposición directa*⁶

En el sistema de oposición directa, dos naciones actualmente rivales incrementan su poder relativo a un punto en que ambas quedan igualadas. En este modelo el poder de una sobre la otra es prácticamente nulo; ninguna de las dos naciones puede imponer su voluntad sobre la otra. Este modelo ofrece un sustrato de estabilidad a las relaciones recíprocas pero es altamente inestable en la medida que cambios muy menores en el poder relativo de una nación tienen efectos desproporcionados en su relación sobre su antagonista. De ello se sigue que este modelo debe ser constantemente restablecido; ej. la competencia entre Francia y Alemania antes de 1914. Esta característica destaca uno de los fenómenos más peculiares de los equilibrios estratégicos en cuanto aunque los equilibrios llevan o deberían llevar a la estabilidad en las relaciones recíprocas, en los hechos llevan el germen del cambio. En este modelo las naciones deben competir permanentemente o de lo contrario una de ellas abandona la partida y reconoce la superioridad de la otra. En algunos casos el patrón de búsqueda de equilibrio lleva a la nación retada a reconocer la situación de paridad y de ahí en adelante a intentar mantenerla. La relación entre Chile y Argentina desde 1885 aproximadamente hasta 1902 es un ejemplo de este modelo de competencia.

- *Modelo de competencia*

En este modelo la dinámica del equilibrio estratégico incluye a un tercer participante. Dos naciones intentan dominar un tercer país pero ninguno tiene poder relativo suficiente sobre el otro como para completar exitosamente su proceso de dominación. En este modelo, la primera nación no puede dominar a la tercera por la oposición de la segunda y esta última carece, por la misma razón, de poder suficiente para dominar a la tercera; si alguna de las dos principales aumenta su poder está en condiciones de satelizar a la tercera. Históricamente, este modelo ha sido de gran aplicación para asegurar la independencia de las naciones menores en escenarios geográficos caracterizados por la presencia de potencias mayores competitivas.

- *Sistema de equilibrios múltiples*

Este modelo es una extrapolación racional de los dos anteriores; aquí una pluralidad de naciones cuyas relaciones de seguridad son competitivas, asegura el equilibrio entretejiendo una red opuesta discontinúa caracterizada por alianzas informales o

incluso, en ausencia de éstas, por su mera presencia física. Ej: la presencia británica en el Atlántico Sur en relación a Chile y Argentina. En este modelo los estados fundamentan su relación de equilibrio en la estabilidad de todo el sistema y no en la paridad bilateral entre unos y otros. De ello se sigue que cambios poco significativos en las relaciones de poder bilateral no afectan la estabilidad del conjunto; con todo este sistema también adolece de una relativa inestabilidad, motivada fundamentalmente por cambios en los alineamientos alternativos o por el alejamiento de uno de los integrantes. Este modelo en sus efectos se asemeja a los esquemas de seguridad colectiva pero se diferencia de estos en cuanto el equilibrio estratégico no necesariamente es el resultado de la voluntad política deliberada de todos los integrantes del sistema sino que en ocasiones es el resultado de la distribución de poder real en un área geográfica determinada.

Integración de los factores de poder

La integración de los factores de poder es el antecedente fundamental de la condición de equilibrio estratégico. En el modelo propuesto, estos factores se integran de una manera asimétrica entre los estados que son parte del sistema en equilibrio; en otras palabras, cada factor individualmente considerado puede ser asimétrico en relación al mismo factor del país opuesto pero el conjunto de ellos tiende a formar una ecuación relativamente paritaria. Así, en el modelo ideal, un país con poco territorio puede compensar esa deficiencia con, por ejemplo, un gran prestigio internacional unido a una capacidad militar adecuada a su defensa mas insuficiente para constituir una amenaza para el país mayor. Es posible advertir que esta forma de compatibilización de factores ofrece una amplia gama de alternativas de combinación, especialmente en un esquema de equilibrio múltiple.

III. Equilibrios de poder en el Cono Sur

Balances estratégicos en la región

Desde los inicios de su vida independiente, las naciones de América del Sur desarrollaron políticas de poder en sus relaciones recíprocas. Ello fue una consecuencia casi inevitable de la

naturaleza del proceso emancipador y de la existencia de notorias diferencias entre las antiguas colonias españolas, las que eran particularmente perceptibles en su tamaño, su riqueza y la idiosincrasia de sus elites gobernantes las que generaron peculiares relaciones políticas y económicas entre ellas, bajo el paraguas general del dominio peninsular. Al transformarse las antiguas dependencias administrativas españolas en estados independientes, la naturaleza de sus relaciones del período colonial se proyectó conjuntamente con ellas.

A lo anterior es necesario agregar el problema de las delimitaciones fronterizas; como es bien sabido, en general las ex colonias acordaron la vigencia del principio del *uti possidetis* en cuya virtud las nuevas repúblicas tendrían las fronteras que correspondían a la administración colonial española. Con todo, esta solución aunque posiblemente la mejor en la época, no solucionó totalmente el problema, habido consideración que la administración peninsular rara vez se preocupó de delimitar con precisión sus límites administrativos; además, a los límites políticos de las colonias se superponían una serie de competencias territoriales religiosas y jurisdiccionales lo que complicó enormemente el proceso de delimitación territorial de los nuevos países.

Sudamérica al aparecer a la vida independiente quedó en buena medida físicamente aislada del resto del mundo; salvo la solicitud de préstamos a Gran Bretaña y alguna relación política con Estados Unidos y en menor medida con Francia, la región no mantuvo, en sus primeros años, una relación estrecha con el resto del mundo. Ello le permitió concentrarse en sus asuntos intraestatales y más primordialmente, en el desarrollo interno de los distintos países.

La región sudamericana demostró un grado alto de conflictividad. Durante el siglo pasado hubo seis guerras importantes y varios conflictos armados menores; entre 1825 y 1828, Brasil combatió contra las Provincias Unidas del Río de La Plata; Perú y Colombia se enfrentaron en 1828-1829; Chile, con una cierta ayuda de Argentina, confrontó a la Confederación Perú-Boliviana en 1836 y 1839; la denominada "Guerra Grande" involucró a Uruguay, La Confederación Argentina, Brasil y a facciones internas de estos países; entre 1865 y 1870, Paraguay se enfrentó a Brasil, Argentina y Uruguay; la Guerra del Pacífico confrontó a Chile contra Perú y Bolivia entre 1879 y 1884⁷. Este número de conflictos no es nada despreciable considerando las

dificultades físicas, la población de los países y su pobreza casi endémica.

En este marco político, de una manera casi inevitable las naciones de Sudamérica comenzaron a desarrollar políticas de poder, en algunos casos de alta sofisticación. Este proceso no fue inmediato al término de la emancipación, sino que se desarrolló algunos años después y no de manera simultánea en todos los países. En general, se han identificado tres causales para explicar esta relativa tardanza en la articulación de tales políticas; en primer lugar, los próceres de la Independencia estaban embuídos de una concepción "americanista" de la región en términos de apreciar e incentivar el comportamiento político de ésta como un todo supranacional; en segundo lugar el continente sudamericano es una región grande en la cual los centros de decisión política de los nuevos estados estaban -y están- separados por distancias considerables y las comunicaciones a principios del siglo XIX eran lentas y azarosas y en tercer lugar, en todas las nuevas repúblicas al proceso independentista siguió un largo período de caos y confrontación doméstica lo que hizo que sus elites políticas se centrasen en la solución de los problemas internos antes de dedicar mucha atención a las cuestiones internacionales.

Es pertinente destacar aquí otro fenómeno propio de los primeros años de vida independiente de las nuevas repúblicas y que eventualmente influyó en las primeras manifestaciones de las políticas de poder y de los equilibrios estratégicos. Se trata de la frecuente práctica de estos países de dar asilo político a caudillos derrotados en otros estados de la región y permitirles utilizar su territorio para la organización de nuevas empresas políticas destinadas a subvertir el orden en sus países de origen. A lo anterior debe agregarse la movilidad de las dirigencias políticas en estas repúblicas en términos de influir y participar en los procesos políticos de las demás; esta peculiaridad fue particularmente perceptible en los países de la costa del Pacífico, con la excepción de Chile, siendo probablemente el Mariscal Santa Cruz la figura que epitomiza este tipo de caudillo.

Así, desde casi los albores de su existencia las naciones Sudamericanas advirtieron diríase de una manera intuitiva al principio, la necesidad de desarrollar políticas de poder con todas las características de éstas, en cuanto procesos deliberados de posicionamiento en el sistema internacional en una atmósfera de competencia y utilizando la fuerza o la amenaza de ésta para el logro de sus objetivos. Paralelamente y de un modo igualmente inevitable los estados advirtieron la conveniencia de apuntar al

establecimiento de alguna forma de balance de poder en cuanto sistema destinado a reducir al menos las posibilidades de conflicto armado. Es interesante destacar que el término *balance de poder* es utilizado frecuentemente en la primera mitad del siglo pasado en los documentos oficiales de los países⁸; ello confirma que tal condición era un objetivo buscado en la política exterior de los estados. A lo largo del siglo varios de los países de la región compartieron la convicción de que cualquier cambio significativo en los esquemas de poder podían afectar sus intereses lo que provocó que estos tratasen al mismo tiempo, de mantener la situación existente para cubrirse de todo riesgo y al mismo tiempo trataban de lograr una estructura de poder favorable a la consecución de sus intereses particulares. Este comportamiento es advertible en Brasil, Chile y Nueva Granada, después Colombia; en menor medida se aprecia en Perú y Argentina en la segunda mitad del siglo.

Durante el siglo XIX las relaciones de poder y los esquemas de balance estratégico en América del Sur y más específicamente en el Cono Sur abarcaron dos magnitudes geográficas definidas y en dos períodos de tiempo igualmente específicos. Entre aproximadamente 1825 y 1860 dichas relaciones y los respectivos equilibrios regionales se desarrollaron por una parte alrededor de la cuenca del Río de La Plata, involucrando a Brasil, Argentina y en mucho menor medida a Uruguay, cuya existencia por lo demás obedece a las políticas de poder en los dos países mayores del área. Paralelamente, se desarrollaron políticas de poder en la vertiente occidental de la Cordillera de Los Andes las que comprendieron a Perú, Bolivia, Ecuador, Chile y en menor medida a Colombia.

A partir aproximadamente de 1860 las relaciones de poder en la región adquirieron un carácter continental en cuanto involucraron a la totalidad de los estados del continente, en un sistema interrelacionado de balances y contrapesos; aun en este período, sin embargo, subsistieron elementos de índole estrictamente regional que al igual que la interrelación continental se han proyectado al siglo XX.

En el período de las políticas de poder sectoriales las relaciones entre los estados, especialmente en aquellos de la costa del Pacífico estuvieron caracterizados por la existencia de una competencia netamente de poder como búsqueda deliberada de una situación ventajosa, y la interacción constante de facciones internas de los estados en los asuntos de los demás; la manifestación más concreta de esto fue la interacción entre Perú

y Bolivia entre 1830 y 1843, aproximadamente. En el sistema de la costa del Pacífico la idea de equilibrio de poder giró alrededor de los esfuerzos por articular políticamente a Perú y Bolivia como una sola entidad nacional y el interés de Chile y en menor medida de Ecuador por impedirlo. El episodio más característico de la época en este sentido fue la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana desarrollada por Chile al advertir el peligro que la consolidación de aquella representaba para el desarrollo del país. Hay que advertir en esto resabios muy claros de la relación que durante la Colonia había existido entre el Virreinato de Lima y la Capitanía General de Chile, caracterizada por una supremacía política y aun una arrogancia personal de las elites limeñas frente a sus congéneres santiaguinos. En esta óptica entonces, la relación de poder en este período y en esta área geográfica giró en relación a la mantención de un equilibrio mutuo entre Chile, Perú, Bolivia y en menor medida Ecuador lo que se plasmó en impedir que Perú y Bolivia se uniesen bajo cualquier figura jurídica o caudillo local.

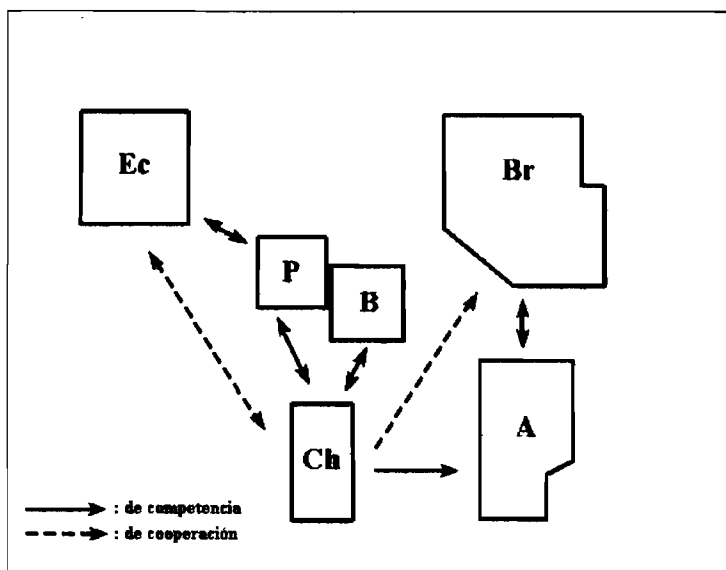
En la cuenca del Plata, la confrontación de poder se centró entre Argentina (o más precisamente las Provincias Unidas del Río La Plata) y Brasil en una disputa que se arrastraba desde la época colonial entre el Virreinato del Río La Plata y la colonia portuguesa del Brasil. Esta confrontación, manifestada en la Guerra de 1825-28 dio como resultado el nacimiento de Uruguay, pero no se extinguió con este solo acto político sino que se proyectó durante el resto del siglo y hasta épocas comparativamente muy recientes.

Cabe hacer presente que aun durante este período, las naciones del continente, tenían una perspectiva global de sus relaciones; se advierte en ello un resabio de la actitud americanista de los próceres de la Independencia. Esta actitud permitió la convocatoria a los diversos Acuerdos hemisféricos que se adoptaron en este período, aunque en general su existencia fue efímera, principalmente como resultado de los frecuentes cambios de gobierno en muchos de los países involucrados y de los inevitables cambios de actitud de las nuevas autoridades políticas⁹.

Como se ha expresado, a partir aproximadamente de 1860 es posible advertir un esquema de poder de ámbito global que involucró progresivamente a todas las naciones del continente; las relaciones de poder se comenzaron a manifestar de una manera entrecruzada, uniendo las líneas de confrontación hasta entonces regionales en una proyección de apoyo entre la vertiente del

Pacífico y la cuenca del Río La Plata. Este fenómeno se advierte por primera vez con motivo de la Guerra de la Triple Alianza, en la cual, al estar en peligro la existencia misma del Paraguay, las naciones de la costa del Pacífico advierten que los intereses de seguridad de todo el Cono Sur están inevitablemente ligados. En una perspectiva más amplia, el carácter global de las relaciones de poder en la región son la consecuencia en primer lugar del desarrollo nacional alcanzado por los diferentes estados del sistema; en segundo lugar, ello obedece al fortalecimiento de la identidad nacional y finalmente a una comprensión formal de las dinámicas de poder y de los equilibrios estratégicos. En este período las relaciones de poder y de equilibrio en el Cono Sur adoptan la siguiente forma:

Gráfico N° 1



Así, las relaciones entre los distintos estados se configuran en un sistema en el que cada uno mantiene su independencia y compite con los demás para acrecentar su poder y materializar sus intereses nacionales. Al sistematizarse la relación de poder y los equilibrios asociados, cada uno de los países de la región intentan mantener la condición existente y al mismo tiempo pretenden lograr una estructura de poder favorable a sus intere-

ses particulares; las dirigencias políticas de todos los estados involucrados comprenden la dinámica de las políticas de poder y demuestran considerable voluntad de emplearla¹⁰ y finalmente, los miembros del sistema tienen la capacidad de modificar o reestructurar el sistema por sí mismos y sin injerencias extranjeras¹¹.

Durante este período se desarrollan dos competencias de poder cuyos resultados se proyectan prácticamente hasta hoy día e inciden directamente en la configuración inicial de los balances estratégicos regionales cuyo efecto de alguna manera aún subsiste. Se trata de la disputa entre Chile, Perú y Bolivia, los orígenes de la cual se remontan hacia 1860 y la confrontación progresiva entre Chile y Argentina, iniciada aproximadamente en 1846 a propósito de los problemas fronterizos y que se potencia hacia fines del siglo y que ha subsistido con altibajos hasta por lo menos 1984.

Durante el siglo pasado la esencia de la idea de equilibrio estratégico o balance de poder estaba centrada en la subsistencia del sistema regional en términos de mantener la independencia política de todos los países de la región. De ahí por ejemplo la airada reacción de los países de la costa del Pacífico al hacerse públicos los términos secretos del Tratado de la Triple Alianza, que apuntaban claramente al desmembramiento del Paraguay en beneficio de Argentina y Brasil. Esta concepción del balance de poder, diríase primitiva, es consecuente con el grado de desarrollo de las ideas políticas imperantes en la época. De ello se sigue que su evolución fue paralela con aquellas. A partir del momento en que la ecuación de poder adquiere una perspectiva genuinamente regional, la esencia de la idea de equilibrio estratégico comienza a evolucionar en términos de abandonar parcialmente la concepción gruesa (que aludía solamente a la existencia de los estados como factor de balance) y comenzar a valorar las diferencias específicas entre los distintos países para los efectos de la configuración de los equilibrios locales.

En este período además, se aprecia una disminución de la utilización abierta del concepto de balance de poder que es reemplazado por un lenguaje más eufemístico y sofisticado. Paralelamente y esto es consecuencia de la evolución del concepto de equilibrio estratégico, las políticas de balance se proyectan progresivamente en una competencia de carácter militar manifestada en el desarrollo, lento al principio y más rápido después, de competencias armamentistas que continúan hasta épocas comparativamente muy recientes, en términos de hacer sinónimo balance estratégico con equilibrio militar¹².

Aspectos militares

- *Primeras competencias armamentistas y los Pactos de Mayo*

De alguna manera, la capacidad militar estuvo presente en las concepciones iniciales de los balances de poder regionales desde los albores de la vida independiente de los países de América del Sur. En cuanto los procesos independentistas casi sin excepción involucraron confrontaciones armadas con la metrópoli, las nuevas naciones heredaron organizaciones militares relativamente estructuradas y algunas tradiciones bélicas, las que utilizaron en las primeras iniciativas tendientes a estructurar los balances regionales.

Con todo en esta primera época el instrumento militar era visto primariamente como un recurso derivativo en cuanto era preparado para la consecución de fines políticos internacionales solamente cuando habían fracasado las gestiones diplomáticas; no se advertía claramente la relación existente entre capacidad militar permanente y la consecución de los intereses nacionales. Esta perspectiva es por cierto coincidente con la actitud general respecto a los balances de poder ya aludida en los párrafos anteriores. Por otra parte, la condición doméstica usualmente caótica y las limitaciones financieras que afectaban a la mayoría de las jóvenes repúblicas, conspiraban en contra de la mantención de una capacidad militar permanente. Un ejemplo en este sentido fue el licenciamiento del ejército y de la armada de Chile inmediatamente después de la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana; esta era una práctica usual en aquella época: tan pronto terminaban las hostilidades, las fuerzas militares y navales eran reducidas a una mínima expresión, permaneciendo sólo los cuadros indispensables para asegurar una eventual expansión en caso de otro conflicto armado.

Hacia 1860 esta situación comenzó a evolucionar; las elites gobernantes comenzaron a asociar la necesidad de mantener una capacidad militar permanente con la posibilidad de proyectar sus intereses nacionales dentro de los esquemas de políticas y equilibrios de poder imperantes en la región. Este fenómeno se potenció además por el saneamiento de las finanzas públicas resultantes de los períodos de bonanza económica y relativa estabilidad política que favorecieron a diversos países del Cono Sur.

Como consecuencia de lo anterior comenzaron a desarrollarse procesos progresivos de aumento de la capacidad militar de los países del sistema; estos se orientaron primariamente al ámbito naval en cuanto el disponer de una capacidad en este sentido era vista -con toda razón- como el principal elemento de la ecuación de poder militar, habida consideración de los factores geográficos propios de la región sudamericana. Puesto que los centros de decisión política y estratégica de los países estaban separados por grandes distancias y por barreras geográficas impasables para grandes cuerpos de ejército, el dominio del mar aparecía como imprescindible para la exitosa consecución de una campaña militar; además, el comercio internacional de las repúblicas dependía casi absolutamente de sus comunicaciones marítimas, lo que hacía de estas un objetivo prioritario en caso de conflicto. Esta percepción estaba avalada además por la experiencia de las guerras de independencia y por los primeros conflictos armados de las naciones independientes.

Las iniciativas de potenciamiento militar, en una atmósfera de políticas de poder y de balance estratégicos, inevitablemente tendieron al desarrollo de lo que en términos modernos son competencias armamentistas. Estas competencias siguieron inicialmente las líneas de equilibrios contemporáneos; así es posible identificar la que se desarrolló entre Perú y Chile entre aproximadamente 1863 y la Guerra del Pacífico y la que afectó a la Confederación Argentina y Brasil desde aproximadamente la misma época. Posteriormente, en cuanto a las relaciones de poder tomaron una perspectiva regional, las competencias se extendieron en el mismo sentido: la más significativa del período posterior a 1880 es la que se potencia entre Chile y Argentina y que se mantendrá por el resto del siglo XIX.

Las competencias armamentistas de este período obedecen a los patrones generales de tales procesos; se advierte en éstas el modelo de Acción-Reacción en cuanto se inician por el potenciamiento militar de un país lo que provoca una reacción de su o sus rivales. Este fue precisamente el patrón de la competencia desarrollada entre Chile y Perú y que comienza con la adquisición por parte de este último de los blindados *Huáscar* e *Independencia*, los buques más poderosos de su época en la región y que alteraron drásticamente cualquiera semblanza anterior de paridad naval. Chile respondió con la compra de los blindados *Cochrane* y *Blanco Encalada* superiores a los buques peruanos y con un potenciamiento general de su fuerza naval cuyos efectos se advirtieron en el resultado de la campaña naval

en la Guerra del Pacífico. La competencia entre Brasil y Argentina tuvo una dinámica similar; por otra parte, es dable advertir que las características técnicas de las referidas competencias obedecían a los escenarios geográficos de las posibles confrontaciones: así, los buques chilenos y peruanos estaban adaptados a la navegación oceánica y tenían una considerable autonomía; los navíos argentinos y en alguna medida los brasileños estaban más acondicionados a la navegación costera y a su utilización en vías fluviales.

Otro aspecto a considerar es la excelencia técnica de los diseños, una característica que revela algunos indicios de lo que en terminología moderna constituye el denominado Imperativo Tecnológico como factor coadyuvante de las competencias armamentistas.

Eliminado el Perú como factor de la ecuación estratégica regional a partir de 1883, la competencia armamentista adquirió una perspectiva más global siguiendo la línea de la confrontación creciente entre Chile y Argentina. Esto derivó en la carrera naval que ambos países sostuvieron durante la década de los 1890s. El iniciador fue Chile con su Programa de 1888 que dio al país temporalmente una supremacía indiscutida en la región; Argentina reaccionó durante la década con programas bien estructurados y de alto costo. Chile le siguió con programas igualmente costosos en una dinámica de competencia de alta conflictividad. La imposibilidad de continuar con esta carrera llevó a ambos países a un acuerdo de estabilización y reducción de los armamentos navales que se incluyen dentro de los denominados Pactos de Mayo. Es interesante destacar que este acuerdo es el primero de su tipo en el mundo y alude directamente a la necesidad de mantener un equilibrio naval entre ambos países y además se especifica que este equilibrio constituye la base de un acuerdo de reducción de armamentos.

Cabe hacer presente que hacia fines de siglo la competencia armamentista entre Chile y Argentina se extendió a las fuerzas de tierra. Ello implicó el aumento de los presupuestos de defensa y la mejoría de la calidad profesional de los cuerpos de oficiales, usualmente a través del empleo de misiones extranjeras. Ello reflejó la concepción más global del poder militar entonces imperante en ambos países y los incrementos tecnológicos y logísticos de sus fuerzas militares que hacían posible su empleo más masivo en caso de conflicto, fenómeno éste que ya se advertía hacia fines de la Guerra del Pacífico.

- De la carrera de los acorazados a la búsqueda de la supremacía

La siguiente competencia armamentista definida en la región se centró alrededor de los acorazados del tipo *Dreadnought*, buque que revolucionó la táctica y la estrategia naval a comienzos de siglo. Puesto que esta clase de acorazados dejaba obsoleto cualquier otro tipo de buque, era posible iniciar una carrera naval prácticamente de cero, incluso a la par con las grandes potencias¹³.

El país desafiante en este caso fue Brasil que ordenó la construcción de dos de estos acorazados en Inglaterra en diciembre de 1904; su decisión estuvo motivada precisamente por la condición de inferioridad en que se encontraba su armada frente a la de Chile y Argentina, aunque no había una tensión política específica que la sustentara. Estos buques con los nombres de *Minas Gerais* y *Sao Paulo* fueron terminados en 1908 y 1909; resultaron superiores incluso a sus homólogos británicos y alteraron drásticamente el panorama naval en la región. Argentina replicó con los acorazados *Moreno* y *Rivadavia* construidos en Estados Unidos entre 1909 y 1915 y que resultaron similares a los de Brasil. Este último país intentó replicar con un tercer buque también construido en Gran Bretaña y que iba a ser el más poderoso jamás construido hasta entonces; una multiplicidad de factores impidió que Brasil lo adquiriese y terminó en la Armada Británica. Chile tuvo una réplica tardía a esta carrera ordenando la construcción de dos acorazados en Gran Bretaña que eran más poderosos individualmente considerados que los de los otros países de la región. Uno solo de ellos, el *Latorre*, se incorporó en definitiva a la Armada; el otro fue adquirido por Gran Bretaña con motivo de la Gran Guerra siendo convertido en portaaviones.

El acaecimiento del conflicto mundial y el enorme costo de este tipo de construcciones navales puso fin a la carrera de los acorazados. Es interesante destacar aquí nuevamente la excelencia tecnológica de los buques especialmente de los brasileños y del chileno, en cuanto incorporaron los últimos avances de la tecnología especialmente en la propulsión y el armamento; se advierte de igual modo, el imperativo tecnológico como factor contribuyente al desarrollo de esta competencia.

Durante los años 20 y 30 Argentina abandonó el concepto de paridad y lo reemplazó por el de supremacía. En lo sustancial éste apuntaba a tener una capacidad militar el doble que la de cualquier adversario potencial; en otras palabras esta capacidad

estaba orientada a combatir exitosamente una guerra en dos frentes simultáneos, que no podían ser otros que Chile y Brasil¹⁴.

Durante este período la competencia no se manifiesta solamente en el ámbito naval y se extiende también al tamaño, calidad y equipamiento de los ejércitos. En la década del 30 además, hace su irrupción el elemento aéreo el que ya ha logrado una considerable madurez. Entre 1930 y 1940 Argentina efectivamente logró una indisputada superioridad frente a Brasil y a Chile considerados individualmente; es discutible si tal superioridad se extendía a ambos simultáneamente. Esto fue la consecuencia por un lado de un ambicioso plan de reequipamiento naval y aéreo de Argentina y además de una década de subinversión en defensa en Chile como consecuencia de los acontecimientos políticos de comienzos de los años 30s.

En esta época se advierte además el resurgimiento del Perú como potencia militar en la región. Hacia 1932 este país comenzó un rápido proceso de reequipamiento de sus fuerzas armadas caracterizado por la incorporación de tecnología avanzada especialmente en sus fuerzas terrestres y aéreas, así como la definición de una doctrina militar moderna y diríase, audaz la que se puso exitosamente en práctica en el conflicto con Ecuador en 1941.

Se generó así una curiosa situación en cuanto Perú y Argentina potenciaron sus fuerzas armadas pero sin que ello implicara una competencia en cuanto Chile no respondió al desafío. Sólo hacia fines de la década este país intentó una débil respuesta la que se vio comprometida por una deficiente selección de los sistemas que se adquirieron y además por el inicio de la Segunda Guerra Mundial que cerró el acceso a los potenciales proveedores¹⁵.

- Los equilibrios forzados

El término de la Segunda Guerra Mundial alteró totalmente el panorama estratégico de la región. Desde luego reforzó e hizo inmutable la superioridad y el dominio de Estados Unidos; además quedaron obsoletos casi todos los equipos militares y la totalidad de las doctrinas militares de los países del Cono Sur, incluyendo a Perú. Luego de algunos débiles intentos de Argentina de mantener una política de poder frente a Estados Unidos, se produjo un inevitable alineamiento de todos los países dentro del esquema estratégico general de Washington.

La tendencia a los equilibrios militares en la región se reafirmó, ahora como política oficial de Estados Unidos. Como

consecuencia de esto y de la estructuración formal del sistema de seguridad hemisférico en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) se inició un proceso de transferencias militares desde Estados Unidos a todos los países de América, utilizando un criterio de paridad numérica estricta; además los equipos entregados estaban orientados más a los cometidos específicos que se asignaban a cada país en caso de una confrontación global con la Unión Soviética que a sus necesidades de defensa intrínsecas. La mayoría de las naciones involucradas consiguieron compatibilizar de alguna manera este cometido "global" con sus propias orientaciones estratégicas, regidas de alguna manera por la idea de paridad con los vecinos. Desde fines de los 40 hasta comienzos de los 60 los países del Cono Sur matizaron en distinto grado, la dependencia militar de Estados Unidos con adquisiciones en Europa especialmente en Gran Bretaña lo que les permitió mantener una semblanza de equilibrio.

- La competencia armamentista de los 70 y 80

Hacia fines de la década de los 60 comenzó un proceso de potenciamiento militar en algunos países de la región, específicamente Argentina y Perú, que desembocaron en una competencia armamentista que en definitiva involucró casi a todos los países de América del Sur en una forma variable. Las causas de este proceso fueron varias e incluyeron una disminución de la influencia norteamericana, el advenimiento de gobiernos militares en algunos países, una mayor disponibilidad de recursos y la reactivación de conflictos fronterizos que en algunos casos escondían confrontaciones de mayor aliento relacionadas con los liderazgos políticos locales. La competencia resultante, especialmente en el Cono Sur, tuvo elementos del modelo de Acción-Reacción en su dinámica general pero estuvo condicionado además, por las estructuras domésticas y por el imperativo tecnológico, lo que se plasmó en la incorporación de elementos militares de alta sofisticación, adquiridos en Europa (Argentina) y en la Unión Soviética (Perú).

Esta competencia se extendió durante toda la década de los 70 involucrando especialmente a Chile y a Brasil y sólo amainó a comienzos de los 80 aunque en alguna medida continuó hasta fines de dicha década. Este período se caracterizó por períodos de extrema tensión entre Chile y Perú (1974-1975) y entre Argentina y Chile (1978-1984). Además en 1982 se produjo el Conflicto del Atlántico Sur que tuvo a la postre un efecto significativo sobre el potencial argentino. Esta competencia es especial-

mente relevante en cuanto el actual potencial militar de los países del Cono Sur proviene en buen grado de la inversión realizada por los diversos actores en esta época.

Por otro lado, es pertinente destacar que entre 1990 y 1994 ha continuado un proceso lento de potenciamiento militar en algunos países, incluido Chile, el que se ha producido por la vía de la sustitución de material obsoleto, pero sin que esto llegue a constituir una competencia armamentista en la región. Con todo, es oportuno destacar nuevamente que el concepto actual de equilibrio estratégico, al menos en opinión de las autoridades de los países de la región, gira en torno al balance militar puramente tal sin alusión a los otros elementos de poder que configuran la ecuación real en el Cono Sur¹⁶.

El desarrollo de competencias armamentistas asociadas a los fenómenos de políticas de poder y de equilibrios estratégicos en la región fue una consecuencia casi inevitable de la naturaleza de las relaciones de seguridad en el Cono Sur y en términos más generales en toda América del Sur. Algunas de las competencias fueron el resultado más de la existencia de desconfianzas y rivalidades latentes que de un deliberado propósito de asumir una posición de superioridad del Estado que aparecía como retador; es el caso de la etapa inicial de la competencia naval entre Chile y Perú, en la cual este último país que apareció como iniciador de la competencia fortaleció su poder naval más como consecuencia de las posibilidades financieras y políticas que le otorgó un período de estabilidad y auge económico, que de un intento específico de asumir concretamente una condición de supremacía en la costa del Pacífico; algo de esto hubo, sin duda; el episodio de las corbetas *O'Higgins* y *Chacabuco* así lo prueba¹⁷ pero no fue esta la motivación central de la actitud inicial del Perú. Lo mismo es válido para con la competencia entre Chile y Argentina iniciada en 1888; el programa naval chileno de ese año obedeció fundamentalmente a la convicción del Presidente Balmaceda de la necesidad del país de contar con una fuerza naval poderosa tanto para proteger sus costas cuanto para apoyar su activo comercio exterior. No está ajeno a las ideas del Presidente además, el hecho que el contar con una capacidad militar significativa constituía un poderoso apoyo a la política exterior chilena; fluye de lo anterior que dicho programa no estaba directamente orientado contra la República Argentina pero no obstante generó una competencia que según se ha expresado, duró hasta 1902 en una dinámica de creciente animadversión y espíritu confrontacional.

Lo anterior, confirma el aserto inicial en cuanto las competencias armamentistas reflejaron el estado de las relaciones de seguridad multilaterales en la región; la existencias de políticas de poder no mitigadas por esquemas de cooperación, generó una atmósfera de desconfianza que facilitaba y potenciaba las rivalidades en el plano militar. Este fenómeno subsistió durante el presente siglo; los procesos de reequipamiento y modernización militar de Argentina y Perú durante los años 30 y de Brasil, Argentina y otros durante los años 50, crearon una profunda desconfianza en los demás países de la zona. El hecho que esto no derivó en carreras armamentistas abiertas en esa época obedeció más que nada a la existencia de fenómenos políticos domésticos en los países potencialmente afectados, entre ellos Chile, que dieron como consecuencia una subinversión en defensa durante largos períodos; después de 1945 esta situación se vio además comprometida por una confianza excesiva en los esquemas de seguridad hemisféricos. Todo esto apunta al hecho que, en la valoración de los equilibrios estratégicos como factores de estabilidad regional es necesario comprender claramente la dinámica de las competencias armamentistas de modo de evitar su repetición; ello implica comprender que en un esquema de equilibrios es posible que algunos estados tengan una capacidad militar algo superior a otros pero sin que ello signifique designios de suyo negativos para con la seguridad de estos últimos. Un proceso integrado de Medidas de Confianza Mutua puede contribuir decisivamente en este sentido.

Chile y los equilibrios de poder

Casi desde los inicios de su vida independiente, Chile propugnó el establecimiento de equilibrios de poder en la región sudamericana como fundamento de la mantención del sistema político internacional en la zona y de su propia seguridad. Esta actitud estuvo motivada fundamentalmente por la premisa central de la política exterior chilena desde el momento mismo de la Independencia, la cual es el ser un país de *statu quo* que no busca ampliar su extensión geográfica ni su esfera de influencia regional más allá de límites legítimos que no afecten los de los demás estados.

Desde este punto de vista, el comportamiento internacional de Chile califica casi exactamente en la enumeración que hace Burr respecto a los requisitos de las políticas de poder, especialmente en su premisa básica, es decir, que los estados miembros

comparten la convicción de que cualquier cambio importante en su posición relativa puede afectar los intereses de los estados miembros por lo que cada uno insiste en mantener la situación de equilibrio y al mismo tiempo intenta mejorar su posición en el sistema¹⁸.

Chile fue un actor relativamente tardío en las políticas de poder regionales. Las vicisitudes de las luchas de la Independencia, los traumas de la primera época republicana y el caos posterior a la abdicación de O'Higgins hicieron que el país inicialmente estuviese volcado fundamentalmente sobre sí mismo. Sólo con el establecimiento del denominado Estado en Forma hacia 1833-34 la República comenzó a participar en los asuntos internacionales en la región. Esta integración fue paralela con el fortalecimiento del proceso de desarrollo político, económico e intelectual del país en términos de integrarse en una sola gran iniciativa política.

Casi inevitablemente, Chile se vio envuelto en los acontecimientos políticos de Perú y Bolivia, en una atmósfera de desconfianza y animosidad con el antiguo virreinato y cuyos orígenes se remontaban a la época colonial. En este período, Chile avizora el balance de poder en términos fundamentalmente de la subsistencia de los distintos estados nacionales como forma de impedir la creación de supranaciones cuya asimetría de poder afectase la independencia de las demás; esta por cierto era una actitud bastante compartida por los demás países de la región, o al menos aquellos que ya estaban formados. En mérito de esta concepción del equilibrio y considerando además los factores subjetivos recién citados, Chile no vaciló en ir a la guerra para desarticular la recién formada Confederación Perú-Boliviana, cuyo poder potencial fue visto por su clase dirigente como una clara amenaza a la subsistencia de la República.

La victoria en la guerra contra la Confederación convenció a Chile del valor de las premisas en que esta se había fundado: la necesidad de mantener un equilibrio que asegurase la existencia de la nación y le permitiese continuar en paz y tranquilidad su proceso de desarrollo. Los objetivos centrales de la política exterior chilena en esa época se pueden resumir como el deseo de mantener relaciones cordiales con los vecinos, evitar la injerencia de éstos en la política doméstica del país (algo frecuente en aquella época) y casi lo más importante, el aumento del comercio exterior, fuente matriz del desarrollo. La clase dirigente del país comprendía ahora de una manera racional, la conveniencia de mantener una condición de equilibrio como requisito para

el desarrollo de los objetivos de la política exterior. Por otra parte, el triunfo militar dejó a Chile en una posición casi inevitable de árbitro de los equilibrios en la costa del Pacífico, situación que retendría de hecho por el resto del siglo. Chile adoptó un rol internacional proactivo promoviendo el entendimiento con los demás países de la región. Con todo, según era bastante frecuente en aquella época, la política exterior no era apoyada por una capacidad militar equivalente.

Durante la década de los 1840s Chile comenzó a tener los primeros problemas derivados de las delimitaciones fronterizas pendientes tanto en su frontera con la Confederación Argentina como con la República de Bolivia; esta fue una consecuencia tardía de la deficiente delimitación de las reparticiones administrativas de la Corona Española y cuya solución de alguna manera ha subsistido hasta el presente. En este mismo período Chile, al decir del mismo Burr, se convirtió en el campeón del balance de poder en la costa del Pacífico, extendiendo su influencia hasta la actual Colombia, con frecuentes iniciativas políticas en todos los países; particular mención cabe a la actitud chilena frente a la mantención de la independencia de Ecuador frecuentemente puesta en jaque ora por Colombia ora por Perú.

Chile, en un éxtasis de solidaridad americana pero que además era coincidente con su papel mediador en los equilibrios estratégicos regionales, intervino en la Guerra con España donde sufrió más que cualquiera de los otros países participantes, en no poca medida por carecer de fuerzas militares suficientes. Por otra parte, este conflicto enmascaró temporalmente el incipiente conflicto en la frontera norte con Bolivia. En esta misma época Chile comenzó a participar de los esquemas regionales de poder, especialmente al demostrar su preocupación frente a la suerte eventual de Paraguay, cuya existencia era apreciada como necesaria para la mantención de los equilibrios de poder regional en los términos en que estos eran entendidos por las élites políticas chilenas. Por otro lado, el lento potenciamiento de la disputa limítrofe con la República Argentina contribuyó a la ampliación de la esfera geográfica en que los conceptos de equilibrio eran entendidos por Chile.

La experiencia de la Guerra con España y la dinámica general que adquirirían los balances de poder en la región hicieron que Chile comenzara un proceso de potenciamiento de su capacidad militar, orientada inicialmente al aspecto naval. Frente a la superioridad que representaban los buques blindados en servicio con la Marina del Perú, en 1872 la Administración del

Presidente Errázuriz Zañartu, como se ha expresado anteriormente, ordenó la construcción de los blindados *Cochrane* y *Blanco Encalada* y de otros buques que dieron una clara superioridad naval a Chile. Este programa fue oportuno porque durante la década comenzó un proceso de confrontación creciente de intereses entre Chile -Perú y Bolivia- Argentina en términos de crear una situación extremadamente compleja para la política exterior de la República. El concepto mismo de equilibrio estratégico en los términos chilenos se vio seriamente comprometido; la buena voluntad de Brasil no fue suficiente para restablecer el balance. Desde 1876 en adelante las crisis con Argentina y Bolivia se desarrollaban alternativamente. La existencia de una sólida fuerza naval disminuyó el peligro de confrontación con Argentina pero no impidió el inicio de la Guerra del Pacífico a comienzos de 1879.

El término de la Guerra del Pacífico dejó a Chile en una posición de indisputado liderazgo en la costa del Pacífico y aun a nivel continental. La clase dirigente chilena, por su parte, estaba determinada a mantener dicha condición. Su Ejército aunque disminuido en número respecto del organizado durante el conflicto seguía siendo muy poderoso; la Armada era la más grande de la región, con excepción de la de Brasil, y estaba mejor entrenada. La Nación estaba unida y existía un alto grado de consenso respecto al posicionamiento internacional del país; por otra parte las ganancias provenientes de las exportaciones de salitre proporcionaban una sólida solvencia al mantenimiento de la condición de Chile en los balances de poder regionales.

En este período, la República buscó una condición de supremacía política y militar. Ello significó la adopción de una política exterior proactiva y del inicio de programas de potenciamiento militar, tanto tecnológico como de perfeccionamiento de los recursos humanos. La principal amenaza que se preveía en aquel entonces provenía de Argentina, país que aunque inferior en capacidad militar era ya más grande en tamaño y casi el doble en población, en un proceso acelerado de expansión principalmente debido a la masiva inmigración europea. La actitud internacional de Chile no estaba directamente orientada en contra de Buenos Aires. antes bien, representaba el genuino interés de mantener una condición privilegiada en el concierto regional, pero inevitablemente tenía un efecto considerable en la totalidad de las relaciones entre ambas naciones.

La Guerra Civil que afectó al país durante el año 1891 no alteró en lo sustancial este cuadro. Muy por el contrario, de

alguna manera pareció fortalecer la posición del país, especialmente en cuanto llevó al poder a un almirante aunque ello no significó la instalación de un gobierno militar. La Administración del Almirante Montt continuó el potenciamiento del poder naval, ya dentro de la competencia armamentista declarada con Argentina a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores y con el potenciamiento del Ejército, según se advierte en sucesivas leyes de asignación de recursos para la defensa¹⁹.

Sin embargo, la Guerra Civil sí tuvo un efecto considerable en el posicionamiento internacional del país. La consecuencia política más relevante del conflicto fue la instauración de un gobierno de corte semi-parlamentario, en el cual la autoridad del Presidente de la República se vio seriamente menoscabada y la estabilidad de los gabinetes quedó definitivamente afectada; el nombramiento de los ministros dependía de la voluntad del Congreso que a su vez estaba sometido a los dictados de mayorías eventuales, efímeras y carentes de una visión amplia de los objetivos nacionales. Esta situación significó el fin de uno de los elementos más valiosos de la política exterior chilena cual fue la unidad de decisión, radicada en el Ejecutivo, y en términos más amplios, los altos grados de consenso nacional respecto de aquella; en el largo plazo esto fue fatal para el país en términos de comprometer seriamente toda su capacidad de gestión política, administrativa, financiera y aun militar.

La dirigencia política chilena y el estamento castrense volvieron a pensar en términos de equilibrio; en cierto modo ello fue la consecuencia inevitable de la condición del país durante la década de los 1890s y un reconocimiento prudente a la condición que había adquirido Argentina en ese mismo período. Esta nueva actitud quedó plasmada en los aludidos Pactos de Mayo, en los cuales ambas naciones se reconocen equilibradas en su poder relativo y se comprometen a mantener dicha condición. Esta actitud se prolongó con los años, pero se orientó cada vez más hacia su variable netamente militar; el tardío pero no menos espectacular ingreso de Chile a la denominada 'carrera de los acorazados' constituye una prueba de ello: de no haber mediado el inicio de la Gran Guerra, Chile hubiese contado con la fuerza naval más poderosa del continente al sur del Río Grande.

Con todo, ese fue probablemente el último intento deliberado del país de mantener al menos una paridad estratégica en la región. De ahí en adelante, una pluralidad de factores políticos domésticos afectaron decisivamente los aspectos estratégicos del posicionamiento regional del país; a contar de la

solución definitiva del problema de Tacna y Arica en 1929, la defensa dejó de ser una cuestión prioritaria de la sociedad chilena. A su turno, los acontecimientos políticos de 1931-32 abrieron un abismo entre la clase política y el estamento militar que se reflejó en más de dos décadas de muy baja inversión en defensa. De alguna manera subsistió alguna forma inconsciente de deseos de balance estratégico; dispersos e inconexos programas de equipamiento militar así lo prueban pero el logro de tal condición no era ya una política concreta y definida del país.

Por otro lado, desde principios de siglo, Chile comenzó a compensar su decadencia relativa en términos de poder objetivo con el aumento de su prestigio internacional, que nunca estuvo verdaderamente bajo, sustentado en una tradición creciente de respeto al derecho internacional y en una actividad diplomática fina, a veces sagaz y siempre elegante, tradiciones que se han mantenido hasta la actualidad.

En el plano militar, la participación de Chile en el sistema de seguridad hemisférico le permitió acceder a las transferencias militares americanas a partir de 1942 aunque ello implicó un costo considerable en su posición de poder relativo en cuanto esto inevitablemente llevó a un alineamiento estratégico con Estados Unidos. Este período es coincidente con el que se ha denominado de los Equilibrios Forzados, impuestos por Estados Unidos a todos los países de la región. Como antaño, subsistió la idea del equilibrio, especialmente en sus variables militares; por ello el país reaccionó a la competencia armamentista de los años 70 ya aludida, realizando una inversión significativa pero inferior a la de sus potenciales rivales²⁰, la que además se vio complicada por los acontecimientos políticos domésticos de los años 70.

No es aventurado decir que la idea de equilibrio estratégico, aunque sea solamente en el plano militar subsiste actualmente tanto en el estamento castrense como -y esto es más significativo- en la clase política. Uno de los fenómenos más característicos del actual proceso político chileno es el alto grado de consenso existente en todos los referentes políticos significativos respecto a la necesidad de mantener una gran capacidad militar acorde con las necesidades estratégicas del país así como por impulsar un proceso permanente de modernización tecnológica de las fuerzas armadas²¹. Por primera vez en varias décadas existe interés en el estamento político por los temas de seguridad internacional y por sus aspectos netamente de defensa involucrados. Existe actualmente un proceso embrionario de definición de una política de defensa explícita que eventualmente ha de

englobar a todos los referentes políticos y a las instituciones militares. En este contexto y habida consideración de la existencia de los referidos consensos, es posible esperar que la idea de equilibrio en su variable militar al menos, y muy posiblemente en su perspectiva amplia quedará definitivamente incorporada en la postura estratégica del país²².

Diagnóstico y perspectivas

Los equilibrios de poder han jugado un papel significativo en la historia de las relaciones internacionales en América del Sur, especialmente en el Cono Sur. Desde sus formas más primitivas orientadas básicamente a la mantención de los estados nacionales como forma de evitar la creación de supraestados que afectaren la independencia de los demás, hasta los planteamientos más sofisticados del tema, los balances han sido un factor importante en la interacción de los distintos países del Continente.

Las naciones de América del Sur han vivido desde su independencia en un esquema orgánico de políticas de poder caracterizado por una actitud consciente de posicionamiento en el sistema y de desarrollo de sus propios intereses en torno a hacer de este sistema algo funcional a sus propios objetivos nacionales. Es en este entorno donde deben ser visto los equilibrios estratégicos. En esta ecuación, la existencia de los balances ha sido fundamental al mantenimiento de la paz. Esta afirmación puede parecer extraña habida consideración del acaecimiento de al menos ocho conflictos armados importantes en la región; sin embargo es fácil advertir que de no haberse aceptado por las elites políticas locales la idea de equilibrio, la situación internacional podría haber sido mucho más caótica, especialmente durante el siglo XIX en el cual la existencia de tales balances fue en muchos casos el único factor disuasivo presente.

En este mismo orden de ideas, los equilibrios estratégicos han tenido un rol importante en el mantenimiento de la paz; de hecho el siglo XX ha sido mucho más pacífico en América del Sur, no obstante existir una alta conflictividad latente. Es efectivo que el desarrollo progresivo de las relaciones internacionales especialmente en sus aspectos jurídicos y económicos han generado otros factores de contribución a la paz cuyo curso es bastante evidente, pero no es menos cierto que la paridad estratégica, aun en sus variables meramente militares han sido decisivas en el mantenimiento de la paz en situaciones específicas. Entre estas

cabe citar la tensión entre Chile y Perú en 1974-75 y la crisis de 1978 entre Chile y la República Argentina.

En la actualidad la región sudamericana, en cuanto dice relación con la temática de seguridad internacional, vive una situación paradójica. Por un lado, se desarrolla un proceso creciente y vigoroso de integración regional caracterizado por iniciativas políticas y comerciales de gran envergadura y cuyo destino parece por fin, auspicioso; asimismo, se advierte un fortalecimiento de los foros nacionales y el surgimiento de nuevas instancias de diálogo y concertación política entre los actores más relevantes del hemisferio y en términos más genéricos se aprecia una renovada voluntad de paz y cooperación entre los diversos estados de América del Sur²³. Paralelamente, existen en la región diversos factores que eventualmente pueden atentar contra la paz y la estabilidad, entre los que cabe destacar los siguientes:

- los efectos de la desregulación del sistema de seguridad internacional que radica en regiones periféricas, entre las que debe contarse Sudamérica, las posibilidades de conflicto armado.
- La fenomenología de seguridad asociada a los procesos de integración, que se deriva de la creación de grandes magnitudes político-económica cuyos intereses pueden afectar a otros estados o agrupación de estados en la misma región. Aun los procesos de integración bilaterales tienen una fenomenología de seguridad propia y a veces compleja.
- El término de la condición de estabilidad global de la problemática estratégica de los países de la región derivados del fin de la Guerra Fría.
- Finalmente, se advierte en la región una tendencia, aunque no muy constante al potenciamiento de las fuerzas armadas locales merced de la incorporación progresiva de tecnología avanzada, fenómeno este ya muy perceptible en las competencias de fines del siglo pasado y comienzos del actual.

A lo anterior debe agregarse el colapso efectivo de los esquemas formales de seguridad hemisférica concretados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, cuyos planteamientos básicos suponían la existencia de una confrontación global y permanente entre el Occidente y el Mundo Socialista, hoy día extinta.

En esta perspectiva entonces, se advierte la necesidad de compatibilizar los procesos políticos y económicos de integración con un esquema igualmente vigoroso y funcional de seguridad regional. Este proceso será sin duda lento; la subsistencia de resabios de desconfianza entre los principales actores de la región, la subsistencia y aun el surgimiento de conflictos de intereses entre estos y en términos más amplios la supervivencia de formas tenues y también sutiles de políticas de poder, especialmente en el Cono Sur complican el logro de acuerdos definitivos y de gran aliento en torno al tema de la seguridad regional.

Esto sugiere la prudencia y la lentitud en la búsqueda de un sistema de seguridad hemisférico. Pero por otro lado existe, al igual que antaño, un grado bastante considerable de conflictividad regional en términos que puede implicar el uso actual o potencial de la fuerza; el reciente conflicto entre Ecuador y Perú es una prueba ominosa de lo afirmado. Hay entonces una dicotomía entre la necesidad de avanzar con cautela en el tema de la seguridad regional y la necesidad de prevenir el acaecimiento de conflictos que puedan implicar la utilización de la fuerza.

Lo anterior, no ha pasado desapercibido a las elites políticas regionales; ello ha motivado el surgimiento de iniciativas diríase de objetivo limitado y de aplicabilidad progresiva en el ámbito de la seguridad como son precisamente las Medidas de Confianza Mutua, orientadas a un tiempo a disminuir las posibilidades de conflicto en el corto y mediano plazo y a generar las condiciones más amplias necesarias para abordar con mayor profundidad la totalidad de las temáticas de seguridad.

En este mismo contexto surge el tema de los equilibrios estratégicos. La mantención de algunas suertes de balance en las capacidades militares de los principales actores regionales, considerando al menos su realidad geográfica, puede constituir un valioso aporte a la mantención de la paz y la estabilidad en el corto y mediano plazo. Este es el punto de interrelación entre las Medidas de Confianza Mutua y los equilibrios estratégicos; aquellas se integran con éstos en la creación de condiciones objetivas de mantenimiento de la estabilidad y paralelamente, las medidas deberían evitar que la noción de equilibrio dinamizada genere desconfianzas en algunos actores evitando de ese modo la potenciación de eventuales competencias armamentistas.

Pero el valor de los equilibrios estratégicos en la seguridad regional es más profundo. La aceptación consciente de los estados de la existencia de una condición de paridad, en los

términos planteados, no sólo apuntaría al apuntalamiento del esquema genérico de estabilidad y seguridad sino que podría contribuir positivamente al inicio en el futuro de alguna forma de reducción de gasto militar en la región. Este último aspecto es de particular significación; históricamente todas las iniciativas locales de desarme o incluso de reducción de gasto militar han fracasado, en muy buena medida porque no han tomado en consideración la posición relativa de cada Estado dentro del sistema de seguridad local; desde luego estos reiterados fracasos no han hecho sino evidenciar lo que se ha sido la constante en cualquier proceso de reducción militar: las reducciones no pueden ser lineales entre países que de suyo son disimilares. Sólo es posible disminuir en magnitudes equivalentes que aseguren la paridad, la que por lógica debe ser establecida antes del inicio del proceso de reducción. Alternativamente, la reducción debe ser el producto de un acuerdo entre los actores de un sistema determinado para lograr la paridad; este es precisamente el fundamento del Convenio de Reducción de Armas Convencionales en Europa.

Es evidente que en el largo plazo la implementación formal de una condición de equilibrio estratégico en la región es extremadamente compleja. Militan contra ella en primer lugar la circunstancia que un equilibrio en los términos propuestos puede implicar considerables asimetrías en la capacidad militar de los estados del sistema, lo que incide sobre variables políticas domésticas en los mismos; en segundo lugar, la subsistencia aunque sea tenue y sutil de políticas de poder afecta la posibilidad de formalizar claramente la condición de equilibrio.

Idealmente, una condición de equilibrio en la región debería abarcar la totalidad de los factores relevantes en la ecuación de poder de todos los estados del sistema, aunque con mayor énfasis en aquellos de mayor significación objetiva; en segundo lugar, esta situación implicaría el reconocimiento por parte de los líderes políticos y militares locales de la existencia de una distribución desigual de los factores de poder en cada país individualmente considerados; y en tercer término, la condición de equilibrio debería manifestarse en torno a un consenso explícito entre todos los países de la región, consenso que debería extenderse a los referentes políticos domésticos de cada Estado.

La tarea parece formidable y sin embargo es necesaria. La noción de equilibrio estratégico aplicada a la seguridad regional tiene un cometido inmediato en cuanto a generar en conjunto con otros factores condiciones de estabilidad y en el largo plazo puede

contribuir a disminuir los factores básicos de conflictividad en el hemisferio, sin afectar los legítimos intereses de seguridad de cada miembro del sistema.

Notas

1. Esta es, por ejemplo, la aproximación de Morgenthau y de Kissinger. Ver Morgenthau, Hans *Politics among Nations*, Knopf, New York, 1954; y Kissinger, Henry, *Memorias*, varias ediciones.
2. Definición del autor, basada en la contenida en su artículo, "América del Sur: la necesidad de un equilibrio estratégico" en: A. Toro y A. Varas (eds.) *La situación estratégica latinoamericana: crisis y oportunidades*. FLACSO, Instituto de Estudios Internacionales, 1992.
3. Por ej. la Europa resultante del Congreso de Viena.
4. Un ejemplo en este sentido es la percepción existente en Gran Bretaña durante la década de los 20 que la amenaza más clara a sus intereses provendría posiblemente de Estados Unidos ¿que podría intentar la conquista de los dominios del Caribe!.
5. Definición basada en la de Mearsheimer; ver Mearsheimer, John J. *Conventional Deterrence*, especialmente la introducción.
6. Este planteamiento y el modelo de competencia están tomados de Morgenthau; ver Morgenthau, *op. cit.* Parte IV. La tesis del sistema de equilibrios múltiples es original del autor.
7. Listado tomado, con modificaciones, del compilado por Burr en Robert N. Burr, *By reason or force Chile and the balancing of power in South America, 1830-1905*, varias eds.
8. Entre muchos ejemplos, véase el texto del Tratado de 1856 entre Chile, Ecuador y Perú.
9. El caso del Congreso Hemisférico de México de 1840.
10. Aunque hay excepciones. La actitud del presidente Anibal Pinto de Chile, en 1879 es una entre varias del periodo.
11. Planteamiento similar al efectuado por Burr, ver Burr *op. cit.*, introducción.
12. En este sentido, véanse por ej. las declaraciones de los entonces ministro de defensa y comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile, Patricio Rojas y general Ramón Vega, a propósito de la decisión de adquirir el avión Mirage 5 (denominado Eikan en servicio chileno) para reemplazar a los aviones H Hunter a comienzos de 1994. Ambos personeros insistieron reiteradamente que tal adquisición "no alteraría el equilibrio estratégico en la región".
13. La participación de Sud América en esta competencia tuvo, al menos en sus comienzos, algo de opereta; los navíos mandados a construir por Brasil superaban en todo a sus congéneres británicos; los argentinos construidos como respuesta a los brasileños seguían igual patrón. Aún el ordenado por Chile apuntaba a la supremacía técnica absoluta. Hubo, por algunos cortos años, la ilusión de poder seguir a las grandes potencias en esta competencia. Pero en definitiva de los más de 120 navíos acorazados construidos entre 1905 y 1946, sólo 5 fueron sudamericanos lo que refleja claramente la imposibilidad de competir

- globalmente en esta carrera que siempre tuvieron los países de la región.
14. Robert Sheina; *Latin America, a naval history 1810-1987* U.S. Naval Institute, 1987, especialmente los capítulos 3 y 5.
 15. En relación a esta materia ver: Meneses E. y Navarro M. *Política de Defensa; el caso de la adquisición de sistemas de armas*. Documento de trabajo N°161, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, 1989.
 16. Ver nota 12.
 17. Las corbetas O'Higgins y Chacabuco en construcción en Inglaterra al inicio de la Guerra con España, fueron embargadas por ese país hasta el fin de las hostilidades. Igual cosa ocurrió con buques españoles también en construcción en astilleros británicos; Chile deseaba lograr la entrega de sus navíos y para tal efecto agentes chilenos y españoles cooperaban en Londres, aun durante las hostilidades. Tal maniobra fue entorpecida por agentes peruanos que declararon oficialmente que existía un estado de guerra entre su país y Chile, pese a que la verdad era exactamente la contraria: había una condición de alianza entre ambos países precisamente para hacer frente a la amenaza española. El incidente dio origen a un sensible deterioro en las relaciones bilaterales. Perú alegó una "traición" chilena y Chile acusó a Lima de "hostilidad" en la relación bilateral.
 18. Burr, *op. cit.*, introducción.
 19. Estas dicen relación fundamentalmente con los gastos derivados del proceso de modernización del Ejército, iniciado durante la presidencia de Balmaceda y que incluyó la contratación de instructores alemanes (los que se unieron a las fuerzas del Congreso durante la Guerra Civil) y la apertura de la Academia de Guerra para el perfeccionamiento superior de los oficiales. En el ámbito técnico, la modernización incluyó nueva artillería de origen alemán, aumento y mejora del parque de armas portátiles de infantería y elementos de señales.
 20. Ver cuadro, p. 28.
 21. Respecto de este tema, ver por ej., Miguel Navarro; Puntos de Acuerdo para una Política de Defensa de Consenso; en Revista *Sociedad y Fuerzas Armadas N°1*, Instituto de Ciencia Política, U. de Chile, 1989.
 22. Véase por ejemplo, la propuesta efectuada por el Instituto Libertad en Julio de 1995, en la que se alude expresamente a la existencia de un equilibrio estratégico como objetivo que debería informar la definición de una Política de Defensa en Chile.
 23. Entre muchos trabajos, véase por ej. Boris Yopo: *"La Concertación Política en América Latina. De Contadora al Grupo de Río*. Documento de Trabajo, PROSPEL, 1991.

ANEXO ESTADISTICO

Gasto militar en las Américas

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	329600	4393	7.9	44.2	689
1968	336700	4533	7.7	42.7	690
1969	324400	4617	7.2	39.3	652
1970	294900	4439	6.4	34.1	581
1971	271600	3862	5.7	29.9	525
1972	269300	3702	5.4	28.0	511
1973	257500	3615	4.8	25.3	480
1974	260500	3548	4.8	24.7	476
1975	254400	3521	4.7	21.8	457
1976	243600	3504	4.3	20.0	430
1977	254300	3592	4.3	20.2	441
1978	253800	3617	4.1	19.3	432
1979	260400	3603	4.1	19.5	436
1980	280500	3693	4.4	19.1	461
1981	299000	3799	4.6	18.3	483
1982	330200	3936	5.2	19.3	525
1983	346700	4029	5.3	20.6	542
1984	362000	4103	5.3	21.7	557
1985	377100	4142	5.3	20.4	572
1986	400100	4188	5.5	21.5	597
1987	396800	4244	5.3	20.8	583
1988	388700	3916	5.0	21.1	562
1989	385900	3922	4.8	20.6	549
1990	373400	3854	4.6	19.5	523
1991	330100	3763	4.1	17.0	456
1992	347000	3445	4.2	17.9	472
1993	332600	3335	3.9	17.1	446
1994	316900	3077	3.6	16.1	419

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Nota: Para todos los cuadros, el gasto militar aparece en millones de dólares constantes del año 1994. En los cuadros regionales, en orden de reducir la distorsión de la carencia de información (S.I.) que en algunos países se advierte, se ha hecho u.S.I. aproximación para no afectar el promedio general.

Gasto militar en América del Norte (NAFTA)

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	320500	3483	8.6	46.7	1201
1968	326700	3610	8.4	44.8	1207
1969	313800	3638	7.8	41.4	1144
1970	284200	3465	7.0	37.5	1020
1971	260800	2881	6.3	33.1	921
1972	258600	2674	5.9	31.1	900
1973	245900	2487	5.3	28.0	845
1974	248100	2385	5.4	27.8	841
1975	240600	2319	5.2	24.1	805
1976	226700	2276	4.7	21.8	748
1977	235600	2253	4.7	22.1	767
1978	236500	2259	4.5	21.2	760
1979	243000	2232	4.4	21.4	770
1980	261400	2252	4.8	21.2	816
1981	280100	2307	5.0	21.5	863
1982	304900	2379	5.6	22.2	928
1983	324700	2412	5.8	22.9	976
1984	339000	2433	5.7	23.8	1008
1985	356500	2467	5.8	23.3	1047
1986	377400	2495	6.0	24.4	1096
1987	375700	2506	5.8	24.4	1078
1988	367800	2488	5.5	23.7	1043
1989	365200	2483	5.3	23.2	1023
1990	352700	2443	5.0	21.5	975
1991	311600	2376	4.5	18.1	850
1992	329700	2176	4.6	19.5	888
1993	315200	2066	4.3	18.5	838
1994	299900	1965	3.9	17.4	787

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Centroamérica y el Caribe

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	285	175	0.7	7.6	8
1968	287	175	2.6	16.0	32
1969	292	204	2.4	10.2	30
1970	322	207	2.3	8.4	31
1971	339	215	2.1	6.9	30
1972	368	222	2.1	6.2	30
1973	412	221	2.0	5.9	31
1974	481	216	2.1	5.8	33
1975	566	194	2.1	5.9	34
1976	856	202	2.9	7.9	48
1977	1109	281	3.4	9.2	57
1978	1346	296	3.6	9.9	62
1979	1517	309	3.6	9.9	63
1980	1577	344	3.5	9.2	59
1981	1737	383	3.4	2.6	58
1982	2049	400	3.7	2.6	64
1983	2289	442	3.9	10.5	67
1984	2381	522	3.9	10.5	66
1985	2323	537	3.5	10.8	61
1986	2268	538	3.2	9.5	56
1987	2310	544	3.1	10.7	55
1988	2238	531	2.9	10.0	50
1989	2284	527	2.8	9.7	48
1990	2300	495	2.8	9.5	45
1991	1867	492	2.4	8.7	35
1992	1116	356	1.4	5.4	20
1993	1066	356	1.3	5.2	18
1994	1013	283	1.2	4.7	17

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Sudamérica

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	2124	735	2.2	16.0	50
1968	2257	748	2.0	16.9	49
1969	2539	775	2.0	16.6	51
1970	2667	767	1.9	10.3	50
1971	2822	766	1.7	9.4	49
1972	2917	806	1.6	8.4	47
1973	3410	907	1.6	8.7	51
1974	3944	947	1.6	7.9	53
1975	4837	1008	1.8	8.4	57
1976	6151	1026	2.0	9.9	67
1977	7161	1057	2.1	9.7	72
1978	6896	1062	1.8	8.2	62
1979	7539	1062	1.8	8.3	61
1980	9308	1097	1.9	8.0	68
1981	10120	1109	1.9	7.3	66
1982	14790	1157	2.7	10.2	88
1983	12910	1175	2.4	7.9	72
1984	14260	1148	2.4	9.1	75
1985	13100	1138	2.1	6.1	65
1986	15240	1155	2.1	6.9	72
1987	14420	1194	1.9	5.3	65
1988	15010	897	1.9	6.9	64
1989	15590	912	1.9	6.7	62
1990	16300	917	1.9	7.4	62
1991	15350	896	1.7	8.2	55
1992	15480	913	1.6	7.3	53
1993	16030	913	1.5	7.4	53
1994	16080	829	1.4	6.9	51

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Argentina

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	2751	160	2.0	18.0	120
1968	2858	160	2.0	23.0	123
1969	3112	160	1.9	16.0	132
1970	3397	140	1.9	10.6	142
1971	2762	140	1.5	8.6	113
1972	2619	140	1.4	8.5	106
1973	2903	160	1.5	8.7	115
1974	3362	150	1.7	7.3	131
1975	4402	160	2.2	10.0	169
1976	6349	155	3.2	16.0	240
1977	6936	155	3.2	18.8	258
1978	6179	155	3.0	15.5	226
1979	7032	155	3.2	16.5	253
1980	8069	155	3.6	16.9	286
1981	8005	155	3.8	14.8	279
1982	12740	175	6.5	25.9	438
1983	9390	175	4.6	14.9	318
1984	10130	174	4.8	22.5	338
1985	7384	129	3.8	12.4	243
1986	8223	104	3.9	15.9	267
1987	5711	118	2.6	14.9	183
1988	5490	95	2.6	22.1	174
1989	5061	95	2.6	45.0	158
1990	3792	85	1.9	42.1	117
1991	2942	70	1.3	26.0	90
1992	4666	65	1.9	33.0	141
1993	4328	65	1.7	24.8	129
1994	4716	69	1.7	27.0	139

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Barbados

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	0	0	0.0	0.0	0
1968	0	0	0.0	0.0	0
1969	0	0	0.0	0.0	0
1970	0	0	0.0	0.0	0
1971	0	0	0.0	0.0	0
1972	1	0	0.0	0.2	2
1973	3	0	0.2	0.7	11
1974	4	0	0.3	1.1	16
1975	2	0	0.1	0.4	6
1976	2	0	0.2	0.5	9
1977	3	0	0.2	0.6	11
1978	3	0	0.2	0.8	14
1979	6	2	0.4	1.3	24
1980	18	1	1.1	3.6	72
1981	18	1	1.1	3.4	70
1982	12	1	0.8	2.5	48
1983	13	1	0.9	2.8	50
1984	15	1	1.0	2.9	57
1985	15	1	1.0	3.0	60
1986	10	1	0.6	1.8	40
1987	10	1	0.6	1.6	38
1988	12	0	0.7	1.9	48
1989	12	0	0.6	1.8	45
1990	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1991	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1992	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1993	13	0	0.8	2.3	49
1994	13	0	0.8	2.4	51

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Belice

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1968	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1969	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1970	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1971	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1972	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1973	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1974	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1975	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1976	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1977	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1978	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1979	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1980	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1981	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1982	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
1983	4	1	1.6	5.6	28
1984	5	1	1.7	6.5	28
1985	5	1	1.6	5.7	27
1986	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1987	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1988	5	1	1.4	7.0	27
1989	5	1	1.3	4.4	27
1990	6	1	1.3	4.5	29
1991	5	1	1.1	3.6	27
1992	6	1	1.2	3.8	30
1993	7	1	1.3	3.7	34
1994	9	1	1.7	4.4	44

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Bolivia

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	51	20	1.8	12.8	13
1968	47	17	1.6	10.5	11
1969	51	20	1.7	10.3	12
1970	58	17	1.9	11.3	14
1971	59	17	1.8	8.3	14
1972	52	17	1.5	16.2	12
1973	67	18	1.9	19.0	15
1974	63	18	1.7	15.1	13
1975	83	20	2.1	17.6	17
1976	90	22	2.1	16.1	18
1977	86	20	2.0	14.7	17
1978	101	20	2.2	16.1	19
1979	103	20	2.3	16.6	19
1980	120	24	2.7	18.0	22
1981	144	26	3.3	19.8	26
1982	73	26	1.8	4.9	13
1983	49	27	1.2	4.8	8
1984	79	28	2.0	S.l.	13
1985	S.l.	28	S.l.	S.l.	S.l.
1986	127	30	3.3	22.6	20
1987	177	30	4.5	33.5	27
1988	176	28	4.3	27.7	26
1989	153	30	3.6	21.5	22
1990	158	30	3.5	18.8	22
1991	122	33	2.6	14.0	17
1992	106	32	2.2	9.4	14
1993	124	32	2.4	9.4	16
1994	130	28	2.4	9.6	17

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Brasil

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	3632	330	2.4	18.1	41
1968	3574	340	2.1	17.8	39
1969	4031	360	2.2	21.9	43
1970	3425	375	1.7	8.9	36
1971	3561	375	1.6	8.0	36
1972	3735	410	1.5	7.4	37
1973	4080	420	1.4	7.2	39
1974	3949	435	1.2	6.7	37
1975	3780	455	1.1	5.6	35
1976	4344	450	1.2	5.8	39
1977	3644	450	1.0	4.0	32
1978	3425	450	0.9	3.5	29
1979	3144	450	0.8	3.2	26
1980	3302	450	0.7	2.8	27
1981	3107	450	0.7	2.6	25
1982	3990	460	0.9	3.2	31
1983	3700	460	0.9	2.8	28
1984	3630	459	0.8	2.8	27
1985	3843	496	0.8	2.1	28
1986	4789	527	0.9	2.5	34
1987	5494	541	1.0	2.1	39
1988	7559	319	1.4	3.9	52
1989	8402	319	1.5	3.8	57
1990	9078	295	1.7	4.6	60
1991	7194	295	1.3	4.9	47
1992	5717	296	1.1	3.5	37
1993	6599	296	1.2	S.I.	42
1994	6427	196	1.1	S.I.	40

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Canadá

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	1494	105	2.9	18.7	304
1968	1484	99	2.6	16.3	284
1969	1469	96	2.3	11.6	264
1970	1558	91	2.3	12.5	262
1971	1699	87	2.2	10.7	267
1972	1767	82	2.1	10.5	263
1973	1853	83	1.9	9.7	256
1974	2096	82	1.9	8.5	263
1975	2457	78	2.0	8.3	277
1978	3408	79	2.0	8.7	302
1979	3482	79	1.8	8.2	281
1980	4129	82	1.9	8.5	301
1981	4454	81	1.8	7.8	292
1982	5297	81	2.1	8.1	324
1983	5555	81	2.1	7.9	324
1984	6485	82	2.2	8.2	359
1985	7261	83	2.2	8.6	385
1986	7737	85	2.3	9.2	397
1987	8139	86	2.2	9.3	400
1988	8500	88	2.1	9.3	398
1989	8824	88	2.1	8.6	389
1990	9368	87	2.1	8.4	392
1991	9027	86	2.0	7.7	358
1992	9350	82	2.0	7.5	356
1993	9576	76	2.0	8.1	352
1994	9525	75	1.8	7.9	339

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Chile

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	412	70	2.1	8.5	47
1968	407	70	2.0	8.1	45
1969	420	70	2.0	9.9	46
1970	552	70	2.5	11.5	59
1971	572	70	2.4	8.5	60
1972	673	75	2.8	6.5	69
1973	827	75	3.7	10.2	84
1974	1093	90	4.9	14.2	108
1975	916	110	4.8	13.1	89
1976	810	111	4.1	12.9	78
1977	933	111	4.0	11.9	88
1978	1001	111	4.2	12.6	93
1979	932	111	3.6	16.6	85
1980	938	116	3.6	12.1	85
1981	1027	116	3.8	11.9	91
1982	1002	116	4.3	12.5	87
1983	948	126	4.2	12.7	81
1984	1008	123	4.2	11.9	85
1985	1004	124	4.0	11.4	83
1986	919	127	3.4	10.9	75
1987	1203	127	4.1	14.3	97
1988	1149	96	3.6	12.7	91
1989	1061	95	3.0	14.3	82
1990	1193	95	3.3	15.4	91
1991	1218	90	3.1	14.0	91
1992	1088	92	2.5	11.7	80
1993	1063	92	2.3	10.6	77
1994	966	102	1.9	9.1	69

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995

Gasto militar en Colombia

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	264	50	1.4	13.7	13
1968	286	50	1.5	12.4	14
1969	264	50	1.3	13.3	13
1970	315	45	1.4	13.9	15
1971	577	50	2.4	18.8	26
1972	312	50	1.2	9.2	14
1973	319	50	1.2	9.1	14
1974	292	50	1.0	8.4	12
1975	355	50	1.2	9.2	15
1976	287	60	0.9	8.4	12
1977	234	60	0.7	6.5	9
1978	256	60	0.7	6.3	10
1979	359	60	1.0	7.7	14
1980	414	60	1.1	7.7	16
1981	400	65	1.0	6.9	15
1982	589	70	1.5	9.1	21
1983	531	70	1.3	8.4	19
1984	581	70	1.4	8.9	20
1985	656	66	1.6	10.1	22
1986	644	76	1.5	10.2	21
1987	706	86	1.5	10.6	23
1988	843	76	1.8	11.8	27
1989	1000	91	2.0	13.0	31
1990	1203	110	2.3	20.0	36
1991	1387	110	2.6	21.8	41
1992	1265	139	2.3	13.9	37
1993	1515	139	2.6	15.8	43
1994	1190	146	1.9	S.I.	33

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Costa Rica

Año	Mill. US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1968	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1969	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1970	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1971	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1972	18	2	0.5	2.6	10
1973	20	2	0.5	2.7	11
1974	22	2	0.6	2.8	11
1975	25	2	0.6	3.0	12
1976	29	3	0.7	3.2	14
1977	37	5	0.8	3.9	17
1978	33	5	0.7	2.8	15
1979	35	6	0.7	2.7	16
1980	34	6	0.7	2.5	15
1981	30	6	0.6	2.7	13
1982	28	6	0.6	3.0	11
1983	36	7	0.8	3.0	14
1984	37	8	0.8	3.0	15
1985	32	8	0.7	2.8	12
1986	32	8	0.6	2.2	12
1987	35	8	0.6	2.2	13
1988	30	8	0.5	1.9	10
1989	30	8	0.5	1.6	10
1990	26	8	0.4	1.5	8
1991	24	8	0.4	1.3	8
1992	25	8	0.3	1.4	8
1993	29	8	0.4	1.4	9
1994	S.I.	8	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Cuba

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	S.I.	110	S.I.	S.I.	S.I.
1968	844	110	5.4	26.4	102
1969	702	140	4.4	S.I.	83
1970	817	140	4.1	S.I.	96
1971	811	140	3.8	S.I.	94
1972	808	140	3.6	S.I.	91
1973	888	140	3.6	S.I.	99
1974	954	140	3.7	S.I.	104
1975	1006	120	3.7	S.I.	108
1976	S.I.	125	S.I.	S.I.	S.I.
1977	S.I.	200	S.I.	S.I.	S.I.
1978	2174	210	7.0	S.I.	226
1979	2230	210	7.0	S.I.	230
1980	2003	220	6.5	S.I.	208
1981	1918	225	5.8	S.I.	197
1982	2001	230	5.8	S.I.	204
1983	2125	250	5.8	S.I.	215
1984	1918	297	5.1	S.I.	192
1985	1783	297	4.5	S.I.	177
1986	1700	297	4.2	S.I.	167
1987	1646	297	3.9	S.I.	161
1988	1638	297	3.9	S.I.	159
1989	1599	297	3.9	S.I.	153
1990	1558	297	4.2	S.I.	148
1991	1243	297	4.3	S.I.	117
1992	521	175	2.1	S.I.	49
1993	435	175	2.0	S.I.	40
1994	350	140	1.6	S.I.	32

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Ecuador

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	70	15	1.6	8.3	13
1968	72	16	1.6	7.4	13
1969	92	17	2.0	9.6	16
1970	95	16	2.0	8.8	16
1971	102	20	2.0	12.1	16
1972	140	20	2.4	15.6	22
1973	149	20	2.1	15.7	22
1974	162	20	2.1	16.4	24
1975	200	20	2.4	19.5	28
1976	219	24	2.4	18.7	30
1977	471	30	4.9	36.4	63
1978	418	35	4.1	35.6	54
1979	393	35	3.7	33.7	50
1980	358	35	3.2	21.7	44
1981	386	34	3.4	19.9	46
1982	392	36	3.5	20.7	49
1983	367	39	3.3	23.3	44
1984	293	39	2.6	18.1	35
1985	329	43	2.8	16.9	38
1986	352	44	2.9	16.7	39
1987	315	44	2.7	16.2	34
1988	352	46	2.7	18.3	38
1989	325	46	2.5	16.3	34
1990	423	53	3.2	20.1	43
1991	493	53	3.5	24.6	49
1992	521	57	3.5	25.4	51
1993	459	57	3.0	21.0	44
1994	550	57	3.5	21.8	52

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en El Salvador

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	53	4	1.1	8.8	16
1968	64	4	1.3	9.8	19
1969	15	4	3.0	23.4	45
1970	54	4	1.0	8.7	15
1971	61	6	1.1	9.1	16
1972	73	8	1.3	9.7	19
1973	72	8	1.2	9.4	18
1974	80	8	1.2	9.4	20
1975	80	8	1.2	8.2	20
1976	84	8	1.2	8.0	20
1977	88	8	1.2	7.7	20
1978	130	11	1.6	11.0	29
1979	171	14	2.2	14.5	37
1980	193	16	2.7	15.5	42
1981	232	23	3.6	17.3	50
1982	254	28	4.2	20.4	55
1983	251	32	4.1	22.8	54
1984	385	45	6.1	31.0	82
1985	343	48	5.3	29.1	72
1986	325	48	5.0	35.2	67
1987	308	49	4.6	35.4	62
1988	270	45	4.0	34.9	53
1989	275	45	4.0	37.3	53
1990	235	55	3.3	31.0	44
1991	216	60	2.9	23.8	40
1992	141	49	1.8	16.1	25
1993	111	49	1.3	10.4	20
1994	106	30	1.2	9.1	18

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Estados Unidos

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	75450	3298	9.2	48.7	1578
1968	80730	3436	9.0	46.9	1594
1969	81440	3467	8.4	44.1	1516
1970	77510	3294	7.6	39.6	1354
1971	74860	2714	6.8	35.2	1224
1972	77640	2512	6.4	33.4	1200
1973	78360	2324	5.8	30.1	1128
1974	85910	2218	5.8	30.3	1127
1975	90950	2146	5.7	26.2	1078
1976	91010	2098	5.1	23.6	1005
1977	100900	2075	5.1	23.8	1033
1978	109200	2060	4.8	23.0	1026
1979	122300	2033	4.9	23.3	1045
1980	144000	2050	5.3	23.1	1111
1981	169900	2101	5.5	23.6	1180
1982	196400	2168	6.2	25.0	1273
1983	218000	2201	6.3	25.5	1345
1984	237100	2222	6.2	26.4	1388
1985	258200	2244	6.4	25.7	1446
1986	280900	2269	6.6	27.1	1518
1987	288200	2279	6.3	27.2	1496
1988	293100	2246	6.0	26.2	1452
1989	304100	2241	5.8	25.5	1428
1990	306200	2181	5.5	23.5	1363
1991	280300	2115	4.9	19.6	1189
1992	305100	1919	5.1	21.1	1246
1993	297600	1815	4.7	20.0	1177
1994	288100	1715	4.3	18.8	1105

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Guatemala

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	52	10	1.1	10.3	11
1968	51	11	1.0	9.6	10
1969	52	10	1.0	9.9	10
1970	90	13	1.6	15.4	17
1971	61	13	1.0	10.3	11
1972	71	14	1.1	9.9	13
1973	59	13	0.9	8.6	10
1974	64	13	0.9	8.3	11
1975	92	13	1.2	12.3	15
1976	85	14	1.0	8.6	13
1977	110	14	1.2	10.6	17
1978	112	14	1.2	10.0	16
1979	116	21	1.2	10.1	16
1980	139	21	1.4	9.1	19
1981	135	27	1.3	8.0	18
1982	185	30	1.9	12.6	24
1983	195	40	2.1	15.5	25
1984	182	40	1.9	17.5	22
1985	154	43	1.6	17.0	18
1986	116	43	1.2	12.3	13
1987	174	43	1.8	15.6	20
1988	169	43	1.7	13.4	19
1989	166	43	1.6	13.0	18
1990	162	43	1.5	14.6	17
1991	160	43	1.4	15.5	16
1992	175	44	1.5	14.0	17
1993	169	44	1.4	14.0	16
1994	175	34	1.4	15.2	16

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Guyana

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1968	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1969	4	3	1.0	3.1	6
1970	6	4	1.4	4.0	9
1971	6	4	1.2	3.4	8
1972	6	4	1.2	3.5	8
1973	8	4	1.7	3.9	11
1974	14	4	2.7	7.3	18
1975	37	2	6.6	13.2	48
1976	45	5	8.1	12.2	58
1977	31	7	5.9	12.0	41
1978	20	7	3.7	8.3	26
1979	18	7	3.5	6.1	24
1980	21	7	4.0	5.7	27
1981	23	7	4.4	5.1	30
1982	26	7	5.9	4.7	34
1983	21	7	5.3	5.5	28
1984	21	7	5.7	5.4	27
1985	33	7	8.7	7.5	44
1986	S.I.	6	S.I.	S.I.	S.I.
1987	S.I.	5	S.I.	S.I.	S.I.
1988	15	4	4.3	4.5	19
1989	7	4	2.4	3.3	9
1990	5	4	1.7	1.7	6
1991	4	4	1.4	1.4	5
1992	6	2	1.8	2.8	8
1993	6	2	1.6	3.1	9
1994	7	2	1.5	3.1	9

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Haití

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	29	13	2.1	20.1	7
1968	30	12	2.0	20.3	7
1969	29	12	1.9	17.2	6
1970	29	12	2.0	17.6	6
1971	34	12	2.1	15.1	7
1972	35	12	2.1	14.6	7
1973	29	12	1.7	14.2	6
1974	24	6	1.4	10.4	5
1975	25	6	1.5	8.2	5
1976	24	6	1.3	6.7	5
1977	22	7	1.2	5.9	5
1978	25	7	1.3	6.8	5
1979	26	7	1.2	6.6	5
1980	37	7	1.6	9.3	7
1981	43	8	1.9	9.6	8
1982	39	8	1.8	9.9	8
1983	34	8	1.6	6.1	6
1984	35	6	1.6	8.1	7
1985	33	6	1.5	7.5	6
1986	S.I.	8	S.I.	S.I.	S.I.
1988	43	8	2.0	12.9	7
1989	40	9	1.8	12.4	7
1990	37	8	1.7	13.8	6
1991	32	8	1.5	S.I.	5
1992	29	8	1.6	S.I.	5
1993	33	8	1.8	S.I.	5
1994	30	0	1.9	24.8	5

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Honduras

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	15	5	1.3	10.6	6
1968	13	5	1.1	7.9	5
1969	27	6	2.2	13.9	10
1970	13	6	1.0	5.9	5
1971	18	8	1.4	8.1	6
1972	27	12	2.0	12.3	10
1973	27	12	1.8	12.8	9
1974	25	10	1.7	11.4	8
1975	30	12	2.0	11.5	9
1976	30	12	1.8	10.4	9
1977	36	12	2.0	10.9	11
1978	46	14	2.3	11.2	14
1979	48	14	2.3	11.4	14
1980	44	14	2.1	9.0	12
1981	36	17	1.7	7.8	10
1982	42	17	2.0	8.2	11
1983	54	19	2.6	10.9	14
1984	83	20	3.8	14.7	21
1985	79	21	3.5	14.0	19
1986	82	20	3.6	15.8	19
1987	81	20	3.3	16.7	18
1988	69	19	2.7	14.5	15
1989	82	19	3.1	16.0	18
1990	56	18	2.1	11.0	12
1991	44	17	1.7	9.1	9
1992	41	17	1.5	8.1	8
1993	47	17	1.6	8.5	9
1994	45	17	1.6	8.3	9

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Jamaica

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	12	1	0.5	S.I.	6
1968	13	1	0.5	S.I.	7
1969	11	1	0.4	1.9	6
1970	13	1	0.4	1.9	7
1971	15	4	0.5	1.9	8
1972	16	4	0.5	1.7	8
1973	25	4	0.7	2.7	12
1974	23	4	0.6	1.9	11
1975	27	1	0.8	2.1	13
1976	32	1	1.0	2.4	15
1977	30	1	1.0	2.3	14
1978	25	2	0.8	1.8	11
1979	26	1	0.9	2.1	12
1980	26	2	1.0	2.0	12
1981	34	2	1.2	2.5	15
1982	45	2	1.5	3.1	19
1983	37	3	1.3	2.5	16
1984	23	2	0.8	2.0	10
1985	23	2	0.9	1.8	10
1986	S.I.	3	S.I.	S.I.	S.I.
1987	35	3	1.0	S.I.	14
1988	37	3	1.0	2.2	15
1989	38	3	1.0	S.I.	15
1990	39	3	0.9	3.3	16
1991	32	3	0.8	3.4	13
1992	27	3	0.6	S.I.	11
1993	33	3	0.8	S.I.	13
1994	27	3	0.7	S.I.	11

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Data base 1995.

Gasto militar en México

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	189	80	0.7	8.0	16
1968	217	75	0.7	8.1	18
1969	238	75	0.6	6.6	18
1970	243	80	0.6	6.8	17
1971	275	80	0.6	7.6	17
1972	320	80	0.6	4.9	19
1973	350	80	0.6	4.4	19
1974	402	85	0.6	4.3	19
1975	573	95	0.7	4.4	24
1976	560	100	0.6	3.9	22
1977	587	100	0.6	3.9	21
1978	511	120	0.5	2.8	16
1979	611	120	0.5	2.7	18
1980	632	120	0.4	2.1	16
1981	934	125	0.5	2.3	21
1982	953	130	0.5	1.5	20
1983	1056	130	0.5	2.0	21
1984	1386	129	0.7	2.7	26
1985	1500	140	0.7	2.6	26
1986	1562	141	0.7	2.3	26
1987	1786	141	0.8	2.3	28
1988	1463	154	0.6	2.1	22
1989	1562	154	0.6	2.5	22
1990	1357	175	0.5	2.3	18
1991	1390	175	0.4	2.5	17
1992	1656	175	0.5	3.0	19
1993	1605	175	0.5	2.7	18
1994	2246	175	0.6	3.4	24

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Nicaragua

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	26	6	1.6	10.0	14
1968	27	6	1.6	10.7	14
1969	28	6	1.5	12.2	14
1970	32	6	1.7	11.9	15
1971	31	6	1.6	9.9	14
1972	40	6	2.1	11.4	18
1973	30	6	1.5	9.0	13
1974	35	6	1.5	7.4	15
1975	41	5	1.8	8.9	17
1976	52	5	2.2	11.5	21
1977	66	6	2.5	11.9	26
1978	80	6	3.4	16.8	31
1979	57	6	3.2	14.6	21
1980	111	24	6.1	18.8	40
1981	141	39	7.5	17.6	49
1982	213	41	11.5	21.4	72
1983	224	46	11.5	15.7	74
1984	275	67	14.6	20.9	89
1985	307	74	17.4	26.2	97
1986	S.I.	75	S.I.	S.I.	S.I.
1987	S.I.	80	S.I.	S.I.	S.I.
1988	S.I.	74	S.I.	S.I.	S.I.
1989	S.I.	65	S.I.	S.I.	S.I.
1990	230	28	15.7	28.6	64
1991	50	20	3.8	10.1	13
1992	41	15	3.1	7.6	11
1993	36	15	2.7	6.7	9
1994	34	14	2.6	5.7	8

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Panamá

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	11	4	0.5	2.3	8
1968	13	5	0.5	2.5	9
1969	18	5	0.7	2.6	12
1970	22	5	0.8	2.8	15
1971	39	7	1.3	4.8	25
1972	26	7	0.8	2.9	16
1973	26	7	0.8	2.8	16
1974	28	8	0.8	2.5	16
1975	29	8	0.8	2.5	17
1976	28	8	0.8	2.3	15
1977	26	8	0.7	2.3	14
1978	46	8	1.2	3.7	24
1979	45	8	1.1	2.8	23
1980	S.l.	8	S.l.	S.l.	S.l.
1981	55	9	1.1	3.2	28
1982	74	10	1.4	3.6	36
1983	106	10	2.0	5.5	51
1984	97	11	2.2	5.8	46
1985	113	12	2.0	6.4	52
1986	116	12	2.0	5.9	52
1987	114	12	2.0	5.7	50
1988	111	11	2.4	7.6	48
1989	109	14	2.3	8.1	46
1990	75	11	1.5	5.9	31
1991	81	12	1.5	5.5	33
1992	0	11	0.0	0.0	0
1993	0	11	0.0	0.0	0
1994	0	11	0.0	S.l.	0

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Paraguay

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	39	20	2.0	S.I.	17
1968	39	20	1.9	S.I.	17
1969	57	20	2.7	21.0	24
1970	59	20	2.7	21.1	24
1971	59	15	2.5	20.8	23
1972	56	15	2.3	17.2	22
1973	40	15	1.5	13.9	15
1974	38	15	1.3	13.1	14
1975	57	15	1.9	16.2	20
1976	59	15	1.8	14.7	20
1977	65	15	1.7	15.3	21
1978	66	15	1.6	13.7	21
1979	67	15	1.5	13.4	21
1980	73	15	1.4	13.3	22
1981	86	15	1.5	13.2	25
1982	99	16	1.8	16.0	27
1983	105	16	2.0	17.7	28
1984	79	17	1.4	12.7	20
1985	65	14	1.1	11.9	16
1986	S.I.	16	S.I.	S.I.	S.I.
1987	62	16	1.1	11.0	15
1988	90	16	1.4	15.4	20
1989	94	16	1.4	15.5	21
1990	90	16	1.3	13.9	19
1991	121	16	1.7	14.3	25
1992	129	16	1.8	13.2	26
1993	104	16	1.4	10.7	21
1994	94	15	1.2	S.I.	18

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Perú

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	827	70	3.0	19.2	68
1968	943	75	3.4	23.4	76
1969	807	75	2.8	19.4	63
1970	854	80	2.8	19.2	65
1971	884	75	2.8	19.2	65
1972	916	75	2.8	17.2	66
1973	1109	75	3.2	20.3	77
1974	1149	90	3.0	20.3	78
1975	1521	95	3.9	23.9	100
1976	1783	100	4.5	26.3	114
1977	2812	125	7.1	39.3	176
1978	1985	125	5.1	32.0	121
1979	1497	125	3.7	21.2	89
1980	2096	151	5.0	21.3	121
1981	1940	157	4.2	19.0	109
1982	2111	164	4.6	26.2	116
1983	2025	167	5.2	24.7	108
1984	2492	135	6.1	30.5	130
1985	2835	128	6.7	36.3	144
1986	3263	127	7.0	39.8	163
1987	2741	127	5.4	33.2	133
1988	S.I.	111	S.I.	S.I.	S.I.
1989	S.I.	110	S.I.	S.I.	S.I.
1990	782	125	2.0	13.1	36
1991	509	123	1.2	10.1	23
1992	746	112	1.9	12.1	33
1993	753	112	1.8	11.7	32
1994	797	112	1.6	13.3	34

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en República Dominicana

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	81	19	3.1	15.9	20
1968	76	18	2.9	16.0	19
1969	72	17	2.5	13.1	17
1970	72	17	2.0	11.9	16
1971	73	16	1.9	10.4	16
1972	70	16	1.6	8.9	15
1973	73	16	1.5	8.4	15
1974	85	18	1.6	8.7	17
1975	83	18	1.5	8.6	16
1976	93	19	1.6	10.1	18
1977	96	19	1.6	10.7	18
1978	112	19	1.8	11.3	20
1979	118	19	1.8	9.5	21
1980	91	24	1.4	7.8	16
1981	103	24	1.5	8.9	18
1982	96	25	1.4	9.8	16
1983	93	23	1.3	8.7	15
1984	86	22	1.2	8.3	14
1985	84	22	1.2	8.0	13
1986	97	21	1.3	8.4	15
1987	108	21	1.4	7.9	16
1988	81	20	1.0	5.1	12
1989	78	21	0.9	5.7	11
1990	82	21	1.0	8.5	11
1991	61	21	0.7	6.3	8
1992	83	22	0.9	6.3	11
1993	114	22	1.2	6.5	15
1994	115	22	1.1	6.8	15

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Suriname

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1968	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1969	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1970	9	0	1.2	2.9	25
1971	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1972	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1973	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1974	S.I.	0	S.I.	S.I.	S.I.
1975	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1976	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1977	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1978	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1979	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1980	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1981	S.I.	1	S.I.	S.I.	S.I.
1982	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1983	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1984	26	2	2.5	5.4	69
1985	27	2	2.7	5.4	73
1986	26	3	2.6	4.9	69
1987	S.I.	4	S.I.	S.I.	S.I.
1988	33	4	3.0	7.2	86
1989	30	4	2.6	S.I.	75
1990	45	4	3.9	S.I.	114
1991	43	4	3.6	S.I.	107
1992	27	2	2.2	S.I.	66
1993	60	2	4.9	S.I.	143
1994	47	2	3.9	S.I.	112

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Trinidad y Tobago

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	6	1	0.4	1.6	7
1968	6	1	0.3	1.5	6
1969	10	1	0.6	2.5	10
1970	10	1	0.6	2.3	11
1971	9	1	0.5	1.7	9
1972	9	1	0.5	1.6	9
1973	7	1	0.3	1.3	7
1974	8	1	0.3	1.1	8
1975	8	1	0.3	1.1	8
1976	22	1	0.6	2.0	21
1977	20	1	0.6	1.8	20
1978	27	1	0.7	2.0	25
1979	38	1	0.9	2.2	36
1980	27	1	0.5	1.5	25
1981	33	2	0.6	1.6	29
1982	96	2	1.8	3.7	85
1983	138	2	2.9	6.2	120
1984	153	2	3.0	5.9	131
1985	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1986	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1987	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1988	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1989	62	2	1.5	4.4	50
1990	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1991	S.I.	2	S.I.	S.I.	S.I.
1992	63	3	1.5	S.I.	50
1993	63	3	1.5	4.0	50
1994	76	3	1.7	S.I.	6

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Data base 1995.

Gasto militar en Uruguay

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	183	S.l.	2.0	12.7	67
1968	144	S.l.	1.5	10.4	52
1969	189	S.l.	1.9	12.5	67
1970	212	S.l.	2.1	13.1	75
1971	287	S.l.	2.8	13.4	101
1972	252	S.l.	2.5	9.4	89
1973	245	20	2.4	10.3	86
1974	298	25	2.9	11.8	105
1975	306	25	2.8	11.6	108
1976	261	28	2.3	8.9	91
1977	285	28	2.5	9.7	99
1978	291	28	2.4	9.7	101
1979	317	28	2.4	11.2	109
1980	417	28	3.0	13.1	143
1981	564	28	4.0	15.4	192
1982	517	29	4.1	13.2	175
1983	383	30	3.6	12.4	129
1984	321	30	3.1	10.9	107
1985	307	30	2.9	10.6	102
1986	319	30	2.7	10.1	105
1987	254	28	2.0	7.7	84
1988	286	29	2.2	8.1	93
1989	321	27	2.5	8.7	104
1990	327	25	2.5	9.1	105
1991	303	25	2.2	7.8	97
1992	326	25	2.3	8.0	103
1993	298	25	2.0	5.6	94
1994	412	25	2.6	7.3	129

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Gasto militar en Venezuela

Año	Mill.US\$ (const.)	Miles (FFAA)	GM/PNB	GM/GGC	GM/ Per cápita
1967	589	S.I.	2.0	9.9	61
1968	566	S.I.	1.8	9.1	57
1969	545	S.I.	1.7	8.9	53
1970	571	S.I.	1.6	8.1	54
1971	701	S.I.	2.0	9.9	64
1972	688	S.I.	1.9	9.5	61
1973	643	50	1.6	8.6	55
1974	633	50	1.5	4.8	52
1975	708	55	1.6	5.7	57
1976	551	55	1.2	4.4	43
1977	633	55	1.3	4.9	48
1978	651	55	1.3	5.4	48
1979	613	55	1.2	6.3	44
1980	527	55	1.1	4.9	36
1981	470	55	1.0	3.2	32
1982	684	56	1.5	5.1	45
1983	1107	56	2.5	10.4	70
1984	1076	64	2.4	10.8	67
1985	941	71	2.1	9.2	57
1986	1062	66	2.2	8.9	62
1987	1468	69	3.0	11.4	84
1988	1090	73	2.1	8.4	61
1989	1057	75	2.2	11.2	58
1990	1046	75	2.1	9.0	56
1991	2120	73	3.7	15.5	110
1992	1550	75	2.6	11.3	79
1993	1050	75	1.8	8.3	52
1994	747	75	1.3	5.6	36

Fuente: ACDA, United States Arms Control and Disarmament Agency. Database 1995.

Los autores

Gabriel Aguilera, guatemalteco. Coordinador del Programa de Relaciones Internacionales, FLACSO-Guatemala.

Fernando Bustamante, ecuatoriano. Coordinador Académico, FLACSO-Ecuador.

Vicente Casales, Almirante brasileño. Directivo del Inter-American Defense Board, Washington, Estados Unidos.

Jay Cope, Coronel estadounidense. Director Latin American Program, National Defense University (NDU), Washington, Estados Unidos.

Thomaz Guedes da Costa, brasileño. Coordinador académico, Secretaría de Asuntos Estratégicos, Presidencia de la República, Brasil.

Marcela Donadio, argentina. Editora Revista SER en el 2000, Buenos Aires, Argentina.

Ivelaw Griffith, guyanés. Department of Political Science, Florida International University, Miami, Estados Unidos.

Kenneth Haynes, Coronel estadounidense. Inter-American Defense Board, Washington, Estados Unidos.

David Mares, estadounidense. Department of Political Science, University of California, San Diego, Estados Unidos.

Miguel Navarro, chileno. Profesor Asociado, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Chile.

Ricardo M. Rodríguez, venezolano. Presidente Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos.

Francisco Rojas Aravena, chileno. Coordinador del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Co-Director P&SA, Santiago, Chile.

Luis Tibiletti, Director Revista SER en el 2000. Buenos Aires, Argentina.