

Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme  
(CLADDE)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO)

**CAMBIOS GLOBALES Y AMERICA LATINA.  
ALGUNOS TEMAS DE LA TRANSICION ESTRATEGICA**

ESTUDIO ESTRATEGICO DE AMERICA LATINA  
1991 / 1992

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz", y de la Fundación Ford, para las actividades de investigación del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

363

C142

9

62

Producción editorial: Isaac Caro  
Composición laser: Cristina de los Ríos

FLACSO-Chile: Casilla 3213, Correo Central, Santiago.  
Fax: 274.10.04  
Teléfono: 225.73.57 - 225.69.55

@ CLADDE - FLACSO

Inscripción N° 69347  
I.S.B.N. 956-211-022-1

Impreso en S.R.V. Impresos S.A. - Tocornal 2052  
556.5796 - 551.9123 - Santiago  
Junio de 1993  
Impreso en Chile / Printed in Chile.

## INDICE

|                                                                                                                                                        |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| PRESENTACION                                                                                                                                           | 1      |
| INTRODUCCION                                                                                                                                           | 9      |
| <br><b>I</b>                                                                                                                                           |        |
| <b>CAMBIOS GLOBALES Y AMERICA LATINA. ALGUNOS TEMAS DE LA TRANSICION ESTRATEGICA</b>                                                                   |        |
| <br>LOS CAMBIOS INTERNACIONALES Y SUS PROBABLES EFECTOS EN LA SITUACION ESTRATEGICA Y DE SEGURIDAD DE AMERICA LATINA<br><b>Edgardo Mercado Jarrín</b>  | <br>17 |
| <br>NUEVAS TENDENCIAS EN LA SEGURIDAD HEMISFERICA: EL APOORTE NORTEAMERICANO<br><b>David Mares</b>                                                     | <br>37 |
| <br>ESCENARIOS PARA LA COOPERACION MILITAR ESTADOS UNIDOS - AMERICA LATINA<br><b>Alejandro D. Wolff</b>                                                | <br>47 |
| <br>LA SEGURIDAD ESTRATEGICA REGIONAL EN EL CONO SUR<br><b>Gustavo Druetta y Luis Tibiletti</b>                                                        | <br>53 |
| <br>BASES DE LA POSTURA ESTRATEGICA DE LOS PAISES SUDAMERICANOS EN LA DECADA DEL NOVENTA<br><b>Thomaz Guedes da Costa</b>                              | <br>61 |
| <br>CONDICIONANTES DE LAS POSICIONES BRASILERAS FRENTE AL DESARME, CONTROL DE ARMAS Y SEGURIDAD REGIONAL<br><b>Alcides Costa Vaz</b>                   | <br>87 |
| <br>ACTORES EXTRARREGIONALES EN LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD DE AMERICA LATINA: EL CASO DE SUDAFRICA EN EL CONO SUR<br><b>Gladys Lechini de Alvarez</b> | <br>97 |

## **II TENDENCIAS REGIONALES: DEFENSA, GASTO MILITAR Y TRANSFERENCIA DE ARMAS**

|                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>CRONOLOGIA REGIONAL</b>                                                                                              | <b>123</b> |
| <b>Cuadro N° 1: Evolución del gasto militar de América Latina y el Caribe: 1981-90</b>                                  | <b>134</b> |
| <b>Cuadro N° 1a: Evolución del gasto militar/PNB por países América Latina. 1980-1989</b>                               | <b>135</b> |
| <b>Cuadro N° 2: Recursos comparativos de América Latina y el Caribe, 1960 y 1987</b>                                    | <b>136</b> |
| <b>Cuadro N° 3: Indicadores del gasto militar y social en América Latina y el Caribe, 1987</b>                          | <b>137</b> |
| <b>Cuadro N° 4: Gasto militar y otros indicadores de América Latina y el Caribe, 1978-1989</b>                          | <b>138</b> |
| <b>Cuadro N° 5: Valor de transferencias de armas a América Latina y el Caribe en el período acumulativo 1985-1989</b>   | <b>139</b> |
| <b>Cuadro N° 6: Registro de importación de las principales armas convencionales de América Latina y el Caribe, 1990</b> | <b>140</b> |

## **III FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES**

|                     |                      |     |
|---------------------|----------------------|-----|
| <b>SUDAMERICA:</b>  |                      |     |
|                     | Argentina            | 151 |
|                     | Bolivia              | 165 |
|                     | Brasil               | 173 |
|                     | Colombia             | 187 |
|                     | Chile                | 199 |
|                     | Ecuador              | 213 |
|                     | Paraguay             | 219 |
|                     | Perú                 | 225 |
|                     | Uruguay              | 235 |
|                     | Venezuela            | 241 |
| <b>MESOAMERICA:</b> |                      |     |
|                     | Costa Rica           | 251 |
|                     | Cuba                 | 255 |
|                     | El Salvador          | 263 |
|                     | Guatemala            | 273 |
|                     | Guyana               | 279 |
|                     | Haití                | 283 |
|                     | Honduras             | 289 |
|                     | Jamaica              | 295 |
|                     | México               | 299 |
|                     | Nicaragua            | 305 |
|                     | Panamá               | 313 |
|                     | República Dominicana | 319 |
|                     | Surinam              | 323 |
|                     | Trinidad y Tobago    | 327 |

**I CAMBIOS GLOBALES Y AMERICA LATINA  
ALGUNOS TEMAS DE LA TRANSICION  
ESTRATEGICA**

## LOS CAMBIOS INTERNACIONALES Y SUS PROBABLES EFECTOS EN LA SITUACION ESTRATEGICA Y DE SEGURIDAD DE AMERICA LATINA

Edgardo Mercado Jarrín\*

Este tema se abordará analizando cada uno de los principales cambios que están ocurriendo en el sistema internacional y deduciendo de cada uno de ellos las síntesis parciales para concluir con la síntesis final: la situación estratégica y de seguridad de América Latina. A continuación, y especialmente a partir de los cambios políticos operados en los países del Este y las transformaciones del papel de las alianzas militares, resumiremos las eventuales características que definirían el nuevo discurso de la seguridad a nivel global --verdadero paraguas de la seguridad regional-- y su probable impacto en América Latina. Finalmente, comentaremos el probable efecto de los cambios globales en los viejos problemas internacionales de Seguridad y Estrategia de América Latina.

Para evitar errores de interpretación sobre los alcances del tema conviene precisar, primero, el contenido de los conceptos de estrategia nacional, estrategia militar y seguridad. Por estrategia nacional se entiende "El arte y ciencia de desarrollar y emplear los factores políticos, económicos, psicosociales, ecológicos y militares, tanto en tiempo de paz como de guerra, para alcanzar los objetivos nacionales". Por estrategia militar se conoce "a la ciencia y al arte de emplear las Fuerzas Armadas para alcanzar los objetivos de la política nacional, mediante el empleo de la fuerza o la amenaza de su

empleo." Por tanto, no se espera que el análisis y conclusiones del tema se formule restringido al campo de la estrategia militar sino, más bien, a uno más amplio que abarque las consecuencias económicas y políticas. Igualmente, ya es una verdad aceptada que el concepto de seguridad en América Latina está referido más a aspectos relacionados con la situación política, económica, psicosocial y ecológica que con los asuntos militares.

Otro aspecto que deseamos precisar es que las conclusiones del impacto de la cambiante situación internacional sobre América Latina, en los ámbitos de la estrategia y seguridad, sólo pueden ser aproximadas ya que los procesos en curso no han decantado todavía estructuras estables sobre las que operar. Se aprecia una cierta lentitud en la Administración Bush para dar una respuesta integral, un nuevo marco conceptual a la cambiante situación internacional. No hay una nueva estrategia global, aparte de dos ideas claras: la reunificación de Alemania y su integración en el sistema occidental --OTAN y CEE-- consolidando a aquella en una fuerza del sistema atlántico como opción irrenunciable para EE.UU.. El mensaje que encierra el "Acuerdo de Londres" no es precisamente una pieza acabada de estrategia, de no iniciar una acción nuclear, como la gran ayuda que Occidente le puede proporcionar a su mejor interlocutor soviético, Gorbachov,

---

\* Presidente del Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos (IPEGE).

en momentos en que internamente comienza a erosionarse la perestroika.

En verdad, a diferencia de lo que sucede hoy, al término de la Segunda Guerra Mundial un grupo de analistas norteamericanos de ideas y formación semejante, dirigidos por el Secretario de Estado Marshall, formularon una política y una estrategia global que funcionó fluidamente hasta nuestros días, para imprimir un giro decisivo en la política internacional de EE.UU. *La política de contención* se proponía reconstruir una Europa destruida por la guerra para impedir el expansionismo de la URSS, contener el crecimiento de los partidos comunistas y evitar la explotación social de la situación por el nuevo poder soviético; crear un sistema militar integrado basado en la concepción denominada "la respuesta flexible" que serviría de disuasión a las ambiciones estalinistas; establecer una sólida vinculación de carácter permanente, después de la desmovilización norteamericana, entre EE.UU. y Europa Occidental.

No se entrará en detalles sobre aspectos como los relativos al ámbito ecológico, el narcotráfico, las corrientes migratorias interestatales, los procesos subversivos en curso que constituyen las nuevas amenazas a la seguridad ni tampoco a los aspectos generales de lo que bien podría denominarse: una "Nueva Concepción de Seguridad".

### **Los cambios en el sistema internacional**

Se están produciendo a nivel global ciertos hechos que están determinando el fin de una era y el comienzo de otra. Estos hechos son la creciente importancia de la Cuenca del Pacífico y de la geoeconomía y los cambios en el mundo comunista.

**1) La creciente importancia de la Cuenca del Pacífico:** El crecimiento económico del Japón, los NICS y los países del Sudeste asiático, ha determinado que el dinamismo en la economía mundial se traslade del Atlántico al Pacífico. Las economías mencionadas han experimentado una persistente expansión en la década del 80, que se espera continúe debido a que muchos países de la Cuenca del Pacífico están todavía en las primeras fases del desarrollo de sus ciclos económicos. Los progresivos ajustes estructurales han devenido en mayor crecimiento económico. El comercio intrarregional se seguirá extendiendo debido al crecimiento de la demanda doméstica y al rápido ascenso en las inversiones directas exteriores. Ninguna región ofrece logros comparables en crear economías prósperas en tan poco tiempo.

En la cuenca del Pacífico el comercio y la economía suman muchos miles de millones de dólares, montos superiores a las transacciones que históricamente se venían realizando en la cuenca del Atlántico. De este modo, el escenario de las grandes decisiones económicas del futuro será la Cuenca del Pacífico, por lo que un análisis de los influjos geopolíticos de dicha Cuenca y de lo que está sucediendo en ella permitiría visualizar cuál podría ser la situación geoestratégica de América Latina y las opciones que se le abren al Perú para un mejor aprovechamiento de su ubicación central en el Pacífico Sudamericano.

Históricamente, el rol protagónico de los mares ha ido avanzando de Este a Oeste. En los tiempos antiguos, en el Mediterráneo se forjó la unidad de Roma, la civilización fue desplazándose del Egeo al Jónico, y del Jónico al Tirreno. En los siglos XV y XVI, y desde la península

ibérica, el viejo mundo se desborda hacia el poniente y comienza la primacía del Atlántico, pero es desde el Occidente Europeo centrado en Gran Bretaña, a través del Atlántico y siempre al Oeste, que se coloniza gran parte del planeta y se domina hasta hace poco el mayor territorio colonial, emergiendo la fachada atlántica norteamericana, como detentora de la hegemonía económica mundial. En el siglo XIX, el archipiélago japonés se convierte en uno de los núcleos más estimulantes de las franjas del Océano Universal. En líneas esquemáticas, la marcha histórica de los núcleos marítimos ha sido de Este a Oeste, por lo que se estaría ingresando a una nueva etapa: la era del rol protagónico de la Cuenca del Pacífico. El siglo XXI será el siglo de la gran comunidad de naciones del Pacífico, abriendo la posibilidad de la constitución progresiva de un nuevo eje transideológico de poder mundial: Washington --Tokio-- Pekín.

De acuerdo a su ubicación geográfica, el estrecho de Bhering permite distinguir cuatro áreas geopolíticas que funcionan en la política mundial de manera distinta, ejercen influjos disímiles sobre la Cuenca, contienen diferentes núcleos geohistóricos, en cuyos espacios ha surgido el ímpetu creador de variadas culturas y civilizaciones.

El *área geopolítica nor oriental*, la más poblada, asiento de tres núcleos geohistóricos contrapuestos: el constituido por la Unión Soviética, cuya característica en este siglo es su mayor presencia en el Pacífico; China Popular, que emerge con un rol internacional de inclinación Tercermundista; y Japón, un nuevo poder de primer orden en el campo económico, financiero y tecnológico. Además, incluye

a Corea, la península Indochina y los NICS.

El *área geopolítica sur oriental* constituida por Australia, Nueva Zelandia, el Pacífico Insular y el conjunto de países de la ASEAN que conforma el área de soldadura de la Cuenca con el Océano Indico, pujante conjunto de naciones en desarrollo del Pacífico Sur y Sur Este Asiático.

El *área geopolítica nor occidental* constituida por Estados Unidos y Canadá, asiento del mayor poder marítimo de la tierra, en el que la potencia hegemónica, a diferencia del Atlántico, dispone de posiciones insulares. Conecta con el área geopolítica nor oriental a través de dos océanos, el Pacífico y el Artico, y coloca de relieve el frente polar, que hoy en día ha adquirido una gran importancia estratégica por ser lugar de tránsito para las comunicaciones aéreas y porque sobre su superficie se proyectan las distancias más cortas entre los litorales opuestos de la Cuenca del Pacífico.

El *área geopolítica sur occidental*, constituida por América Latina, de característica desértica, poco poblada y distante, en la cual se encuentran los principales accesos del Atlántico al Pacífico: el Canal de Panamá, el Estrecho de Magallanes y el Paso Drake. Constituye el área de soldadura entre el Pacífico y el Atlántico.

También desde el punto de vista geográfico podemos considerar a los países de la Cuenca divididos en dos grandes masas: el Nuevo Mundo, la orilla occidental, y el Viejo Mundo, la orilla oriental, cuyas mutuas relaciones difieren según se trate del hemisferio Boreal o Austral.



En los estudios geohistóricos y geopolíticos interesa, en primer lugar, el núcleo central originario, donde se concentran las reservas espirituales del espacio. Entre los núcleos geohistóricos más eficientes están la Isla de Francia, la cuenca del Támesis, el núcleo moscovita y los valles del Cuzco (de los cuales surgió el Imperio Incaico). Esto conduce a un postulado básico: todo espacio geográfico posee una zona eje de dominio desde la cual se le puede dominar o armonizar mejor.

La experiencia geopolítica revela que han existido en los bordes asiáticos de la Cuenca del Pacífico dos núcleos eficaces donde han crecido y se han proyectado grandes potencias terrestres. Por una parte, Mongolia y el norte de China, donde han prosperado los imperios de los Han, de los Gengiskhánidas y de los Ta Hsin, hoy constituido por la China comunista. Por otro lado, la región central rusa, el "pivoto continental" en la tesis de Mackinder, que hoy ha acunado el nacimiento de la Unión Soviética. Estos núcleos terrestres tienden a abrirse una amplia salida al Océano Pacífico, como sucede actualmente con el fortalecimiento de la presencia soviética en Viet Nam y la lucha emprendida por China Popular para evitar que otros ocupen el vacío dejado por Francia, primero, y luego Estados Unidos, en la península Indochina.

La misma experiencia demuestra la existencia de dos grandes sedes del poder marítimo en ambos bordes de la Cuenca: la fachada pacífica norteamericana, que hoy detenta la hegemonía económica mundial, y el archipiélago japonés, el núcleo más estimulante de la economía de la Cuenca.

En el juego mutuo de los núcleos terrestres y marítimos de la Cuenca del Pacífico los estímulos históricos del Japón y Estados Unidos resultan más efectivos, creadores y duraderos que los de China Popular y la Unión Soviética. Estos núcleos marítimos --Japón y Estados Unidos-- se mostrarán cada vez más firmes sobre la Cuenca del Pacífico, debido a que la potencialidad biológica y económica de China, y más aún de la Unión Soviética, se encuentra alejada de la Cuenca y, además, el archipiélago japonés se levanta como una barrera de contención a sus fuerzas expansivas.

Observando a la cuenca del Pacífico desde una proyección polar podemos deducir el valor geopolítico de América del Sur en el Pacífico. El rasgo distintivo que sobresale es que las masas de tierra que bordean la cuenca del Pacífico están concentradas en el hemisferio Norte y se abren angularmente, teniendo como vértice del Polo Norte hasta el Cabo de Hornos en Sudamérica, y el Cabo Loewin en Australia. Desde el punto de vista de las distancias oceánicas, Asia y Norteamérica están mucho más próximas entre sí que Australia y Sudamérica. Consecuentemente, las relaciones existentes entre Norteamérica y el costado del continente asiático trazan las líneas fundamentales de la política de la Cuenca del Pacífico, careciendo de importancia las relaciones entre América del Sur y Australia. De esta observación geopolítica se deduce que toda política individual sudamericana para obtener una mayor presencia en esta Cuenca está condenada de antemano al fracaso, y que sólo una acción de conjunto, a nivel sudamericano sobre la Cuenca, podrá compensar la debilidad que su ubicación geopolítica le otorga.

Si hacemos un análisis de los alineamientos geoeconómicos que se están produciendo en la cuenca del Pacífico constatamos que el primer gran alineamiento geoeconómico es el japonés-norteamericano; otro gran alineamiento es el que se está conformando entre la costa china, Japón, Corea del Sur, Taiwán (que a pesar de sus diferencias ideológicas y políticas, está realizando grandes inversiones en la China Continental); un tercero es el constituido por Nueva Zelandia y Australia, que ya han establecido un acuerdo de libre comercio.

En cambio, América Latina, mejor dicho Sudamérica, pues México se está integrando progresivamente al bloque norteamericano-canadiense, no ha diseñado ninguna política conjunta para participar favorablemente en este nuevo escenario de las grandes decisiones del futuro. Por el contrario, ella aparece aislada, fraccionada, debilitada. Por consiguiente, cualquier política peruana para que sea efectiva en la cuenca del Pacífico tiene que tener un contenido de carácter regional, por lo menos sudamericano. Sudamérica debería aprovechar su posición en la Cuenca para convertirse en un puente para recibir las inversiones asiáticas, particularmente las provenientes del Japón, que busquen alcanzar el mercado de la costa atlántica sudamericana; y como plataforma de proyección hacia la Cuenca para las inversiones de Argentina o el Brasil, porque los acontecimientos se están sucediendo tan rápidamente que no hay tiempo para construir los corredores viales y ferroviarios de costa a costa. Un mundo tan cambiante y que nos encuentra en una posición de inferioridad nos obliga a cambiar ciertas concepciones, por ejemplo, el de las Zonas Francas, constituyendo Zonas Económicas Especiales a base de la integración de los tres conceptos de

zona franca, comercial financiera. De esta manera se aprovecharía su posición revitalizando sus ventajas estratégicas, adaptándose a las circunstancias favorables de estos cambios en el mundo.

**2) La creciente importancia de la geoeconomía:** la constitución de los grandes bloques geoeconómicos.

Hasta el fin del ciclo que termina, la guerra fue concebida por Clausewitz y sus discípulos como "la continuación de la política por otros medios". En la era que se inicia, en donde comienza a perfilarse una distinta concepción de seguridad, es posible afirmar lo contrario. La guerra no es sustituto de la política. La guerra en su dimensión global se ha convertido en recurso inviable. Las armas, con su inmanejable capacidad de destrucción, ya no sirven para los fines políticos clásicos.

Desde las últimas décadas las élites dominantes de las grandes potencias han cesado de considerar a la guerra como una solución práctica a los problemas derivados de la confrontación entre ellas. Un conflicto bélico convencional no llegaría a ser definitivo, pudiendo ser interrumpido antes de alcanzar sus objetivos políticos por el temor al desencadenamiento de una guerra nuclear que acarrearía la mutua destrucción, deviniendo el armamento nuclear en un instrumento auto inhibitorio. Lamentablemente, esta nueva concepción aún no se abre paso a nivel regional, como es el caso del Medio Oriente, en donde la eventualidad de una confrontación militar sigue latente.

Los "realistas" afirman, como Clausewitz, que de ninguna manera nos encontramos en un punto de "ruptura", sino que sólo se trataría de un ciclo momentáneo. Pasados los motivos que con-

dujeron a la actual situación, nuevas armas surgirían y la causa armamentista recomenzaría. Este razonamiento se apoya, y con buenos argumentos, en las lecciones de la historia. Pero se soslaya la nueva realidad: el fin de la Guerra Fría está reduciendo progresivamente la importancia del poder militar en los asuntos mundiales; en el mundo hoy comanda una economía globalizada. La clave es ahora la posesión de capitales y tecnología. Los instrumentos comerciales sustituyen a los métodos militares. La confrontación está dando paso a la competencia. La disposición de capitales reemplaza a la capacidad de fuegos; las innovaciones tecnológicas civiles a los avances tecnológicos militares, la penetración de los mercados en reemplazo de las bases militares. Con ningún instrumento militar se puede derrotar la inflación; ningún arma puede impedir el flujo de capitales. El poder militar ya no constituye el bastión de la soberanía. La confrontación de las alianzas militares está siendo sustituida por la competencia comercial entre bloques geoeconómicos. El sitio de la geopolítica está siendo ocupado por la geoeconomía.

En efecto, el perfil de los bloques geoeconómicos de la próxima década está trazado por: el bloque de la Comunidad Económica Europea (CEE), con proyecciones hacia la Europa Oriental; el bloque asiático cuyo heartland es el Japón; el bloque norteamericano-canadiense-mexicano con proyecciones hacia el Caribe y América del Sur; y en la Cuenca del Pacífico, el espacio de libre comercio conformado por Australia y Nueva Zelanda.

**a) El bloque europeo**, de mayor institucionalidad, tiene prevista su integración para 1992. El acercamiento entre las anticuadas economías del bloque del Este

y la CEE podría alterar las relaciones básicas de su esfuerzo integrador. La CEE continuará con el intento ya iniciado de fortalecer las economías del Este. Ya ha otorgado privilegios a Polonia y Checoslovaquia y se ha establecido un Banco de Fomento para apoyar las deprimidas economías de la Europa Central. Son consideraciones geoeconómicas las que orientan sus futuras relaciones.

La CEE, un espacio geoeconómico sin fronteras, indudablemente cada vez más ejercerá una mayor gravitación tanto en dirección de los países de Europa Central como hacia la Unión Soviética, con ésta última debido a su necesidad de mantener un nuevo tipo de relaciones económicas y financieras para apoyar y sostener los nuevos cambios que vienen ocurriendo y que han dado lugar al fin de la Guerra Fría.

De otro lado, los socios mediterráneos de la CEE como Portugal, España y Grecia, cuentan con la preferente ayuda comunitaria para su pronto desarrollo y temen que éste se postergue si los fondos necesarios se canalizan para fortalecer las economías del Este. Se advierte ya el conflicto que se avecina entre los socios ricos y los pobres de la CEE.

Es indudable que ello tendría repercusiones negativas en las relaciones económicas con América Latina. La inversión directa europea en América Latina (35% del total) y la financiación (30% de la deuda externa) se están reduciendo. La perversa política Agrícola Común penaliza los productos básicos de exportación latinoamericana y, lo que es peor, distorsiona el sistema de precios en el mercado mundial. Las posibilidades de Sudamérica para vigorizar sus relaciones comerciales, obtener créditos y financiamientos con la

CEE, se verán disminuídos por la implicancia de un flujo de capitales occidentales que se orientarán preferentemente hacia Europa del Este.

Requiere mención aparte la Alemania reunificada, cuyo poderío combinado económico es superior al de Gran Bretaña y Francia reunidas, y que tiene como prioridad la reconstrucción de la que fue Alemania Democrática. Más de 400.000 millones de dólares se emplearán en los 5 años venideros para el efecto. ¿Quién mejor que Bonn o Berlín para ocupar ese espacio geoeconómico que surgiría ahora con Polonia, Checoslovaquia y Hungría, destino obligado de los excedentes financieros, de la nueva orientación comercial y de la transferencia tecnológica de la Alemania reunificada? Alemania fue hasta ayer motor de la CEE mirando al Oeste y ahora se desplaza en otra dirección, hacia el Este.

Alemania está perfectamente consciente que la consolidación de su proceso de reunificación está ligado al éxito de Gorbachov, a la estabilidad política de la URSS. Por este motivo, se esfuerza en apoyarla financiera y tecnológicamente, como lo demostró su solicitud en la reunión de los siete grandes en Houston, 1990, habiendo obtenido tan sólo un acuerdo de compromiso para "evaluar la situación de la economía soviética" en tanto la URSS no cancele la ayuda militar a Cuba. Desde ahora es posible visualizar la constitución de un nuevo eje transideológico europeo: París-Berlín-Moscú. Esta nueva situación entraña para Sudamérica y el Perú una disminución en la escala de prioridades de las relaciones económicas de la Alemania reunificada.

**b) El bloque canadiense-norteamericano** tiene como preocupación su

competencia con Japón. Washington está delegando en la CEE y la Alemania reunificada la ayuda a las reformas de los países euro-centrales. Poco a poco, y a medida que la nueva dirección de la orientación política de Gorbachov deja de constituirse en amenaza a la seguridad de EE.UU., comienza a moldearse en la opinión pública norteamericana como la nueva y principal amenaza la competencia comercial japonesa, consecuencia de su resurgimiento económico y tecnológico. Así lo demuestran los comentarios de los medios de comunicación, los pronunciamientos del Congreso, los estudios de investigación de las universidades, entre otras calificadas opiniones.

La agudización de la confrontación comercial con el Japón y la CEE, aunado al creciente y dinámico desarrollo del Japón y Alemania Occidental, cuyo poderío económico hoy es la verdadera revancha de los vencidos de ayer, llevó a los estrategas norteamericanos a la necesidad de ampliar la Zona de Libre Comercio para incluir a México, acentuando el proceso de regionalización en la globalización.

Los líderes norteamericanos no previeron la velocidad de la reunificación alemana, puesto que su visión política estuvo centrada en la expansión económica japonesa. El aceleramiento de la integración de la CEE, la reunificación alemana, a lo que habría que añadir el surgimiento del fenómeno Fujimori en el Perú con su promocionado viaje al Japón que hiciera factible la posibilidad que los intereses económicos del Japón ganasen la plaza sudamericana, influyeron para que EE.UU. volviera su mirada hacia el mercado latinoamericano luego de muchos años de progresivo desinterés, dando lugar a la Iniciativa Bush.

La Iniciativa Bush --plan para reducir la deuda, desarrollar nuevos programas de inversiones, convertir al hemisferio en una zona de libre comercio-- básicamente tiene motivaciones geoeconómicas: liberación de la economía, acceso a los mercados, integración comercial. Una zona de libre comercio implica el desarme aduanero entre los países, los que quedan en libertad para poner barreras hacia fuera de la zona.

En el pasado, las cuestiones geoeconómicas jugaron un nivel secundario debido a las prioridades políticas estratégicas. Es probable que las situaciones conflictivas del futuro sean más de carácter económico y que ellas se definan en el campo de comercio como consecuencia de los cambios en la escena internacional. En la medida que los peligros militares desaparecen y las alianzas pierden su razón de ser las prioridades geoeconómicas se convierten en dominantes.

Consecuentemente, las prioridades estratégicas tradicionales de EE.UU. con relación a América Latina comienzan a sufrir un cambio orientándose hacia la geoeconomía. Así, en el futuro ocuparán el primer lugar, el acceso a las materias primas, mantener abiertas las vías de transporte marítimo y la ampliación del mercado. Pasarán a segundo plano, el mantenimiento de la estabilidad política en términos compatibles con su sistema de seguridad y evitar la entrada de poderes extra hemisféricos hostiles al área.

La nueva situación y la gestación de bloques ha venido produciendo en América Latina lo siguiente:

- Un proceso de integración entre EE.UU., Canadá y México, y el distan-

ciamiento de este país de América del Sur.

- Como reacción mexicana a su creciente vinculación con EE.UU., y a fin de preservar su independencia económica, se está gestando el intento de conformar un bloque geoeconómico de la Cuenca del Caribe constituido por México, Venezuela y Colombia.

- La revalorización de Sudamérica como espacio geoeconómico.

- La aceleración del proceso de integración argentino-brasileño y la probable inclusión chilena, lo que eventualmente hará surgir al Cono Sur como un espacio de articulación geoeconómica.

Es decir, geoeconómicamente en el hemisferio se han producido dos hechos. Primero, una clara división del continente americano en el sentido de los paralelos: del Canal de Panamá al Norte un espacio en proceso de integración, y al Sur un espacio geoeconómicamente desarticulado. Segundo, en América del Sur se ha acentuado el proceso de fragmentación en el sentido de los meridianos: de un lado el borde atlántico constituido por el acelerado proceso integrador argentino-brasileño en vías de sumarse Chile, y de otro el borde del Pacífico conformado por los países que constituyen el Pacto Andino, cuya dinámica integradora se hace cada vez más lenta.

Esta nueva situación tiende a aislar y debilitar geoeconómicamente a Sudamérica, por lo que la política exterior de los próximos años, teniendo en cuenta la nueva importancia de la geoeconomía, deberá: 1) Aprovechar en lo pertinente la Iniciativa Bush para acceder al mercado norteamericano. Hoy el acceso a los

mercados internacionales es fundamental; además, tanto Chile como Brasil y Ecuador, ya están tomando los contactos pertinentes con EE.UU., 2) Tender puentes entre el Pacto Andino y el proceso integrador argentino-brasileño con miras hacia la conformación de un mercado común sudamericano, 3) Proyectarse hacia la Cuenca del Pacífico, convirtiendo su costa en una verdadera plataforma para el comercio del Brasil y Argentina con los países asiáticos, y del Japón con Sudamérica, mediante la conformación de áreas económicas especiales que sean al mismo tiempo zonas francas, comerciales y financieras, que permitan la transferencia tecnológica y el surgimiento de una constelación de industrias conexas en la zona costera.

**c) El bloque asiático** trata de conformarse alrededor del Japón, la costa china, Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong, y está guiado igualmente por consideraciones geoeconómicas. Las mayores inversiones en la costa china las están haciendo Japón y Taiwán a pesar de las diferencias políticas. Japón, en la reciente reunión de Houston, ha conseguido levantar el bloqueo para otorgar un préstamo de 5.000 millones de dólares a China Popular.

Cabe resaltar el éxito que está obteniendo China en la atracción de inversiones extranjeras, como el caso de la nueva ciudad de Shebzgen, orientada a la economía de exportación para absorber recursos financieros y tecnológicos de Hong Kong, Macao, Japón y otros países. Para fines de la década del 80 se habían firmado más de 6.200 contratos de inversión por un monto de US\$ 50 mil millones.

De manera que estamos en vísperas de la constitución de un nuevo espacio geoeconómico asiático, que tiene potenciales posibilidades de vinculación comercial con América del Sur. Así, por ejemplo, no dispone de materias primas, carece de energía. En cierta medida su economía es complementaria con la economía sudamericana. Además, hay tres millones de japoneses en el Brasil y cien mil en el Perú, que crean un tipo de vinculación humana especial. Por tanto, los excedentes financieros, sus carencias de recursos naturales, el espíritu tradicionalista japonés, las necesidades de la complementación económica son aspectos, entre otros, que prevalecerán para favorecer una vinculación comercial más estrecha con América del Sur, no obstante un mundo orientado por una economía globalizada donde tiende a prevalecer la dinámica Norte-Norte.

### **3) Los cambios en el mundo comunista.**

Un tercer hecho son los cambios y la crisis que afectan a los países del llamado "socialismo real". La Unión Soviética parece decidida a reformarse dentro del marco comunista, intentando redefinir la economía socialista y descentralizar sistemas rígidos para producir un modelo más compatible con el Oeste. Ahora bien, ¿hacia dónde conduce el actual proceso? No es posible de momento preverlo. Pero lo más probable es el viraje hacia una economía de mercado, la escisión del partido comunista, la exacerbación de las tensiones étnicas y nacionalistas en muchas regiones de las numerosas repúblicas que conforman la URSS y, en lo externo, una aproximación con Europa Occidental, los EE.UU. y el fin de la Guerra Fría.

La URSS es hoy una potencia declinante en su influencia. Como consecuencia de una desmesurada asignación de

sus recursos internos al esfuerzo militar se observa un retraso en su proceso de desarrollo industrial, lo que ha implicado un inevitable envejecimiento de sus plantas industriales ajenas a la actividad bélica y un retroceso en su capacidad de innovación tecnológica. Su poder se sustenta en la capacidad militar; sus niveles de desarrollo están distantes de los alcanzados por el Occidente industrializado. El énfasis en el potenciamiento militar ha sido un freno al desarrollo económico, social y tecnológico de la URSS.

Otro aspecto --agravado con la caída del Muro de Berlín y los cambios en la Europa del Este-- es la pérdida del impulso de penetración de la ideología comunista y del atractivo de su modelo social. Una comparación entre los llamados cuatro "dragones" del Asia (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) con los países que tuvieron o mantienen aún regímenes socialistas con mayor o menor ayuda soviética (Vietnam, Nicaragua en su momento, Angola, Mozambique, Etiopía y Yemen del Sur), permite apreciar profundas diferencias en el desarrollo alcanzado por unos y otros. Se advierte cómo en los escenarios de la ofensiva ideológica y diplomática de la URSS su poderío ha sido muy importante y frecuentemente decisivo en lo que a la liberación de la opresión colonial se refiere, pero que no ha tenido el mismo empuje como motor impulsor de un riguroso desarrollo económico y tecnológico. En el ámbito político, los acontecimientos en Europa del Este --si bien son el resultado de los cambios en la política de Gorbachov--, imponen difíciles problemas al liderazgo sociopolítico.

Los aspectos reseñados son indicadores de que, en la esfera de las relaciones internacionales la URSS ha pasado a

la defensiva, ha dejado de ser una potencia generadora de un nuevo poder y de nuevos sistemas. Como resultado, su política exterior está perdiendo su sentido revisionista, su rol de activo desafío en contra de las posiciones norteamericanas y de ensanchamiento de su zona de influencia. Todo ello obligará a la URSS a dedicarse, en los próximos años, a una profunda transformación en lo interno para potenciar su capacidad económica, tecnológica y vigorizar su ideología con el objeto de recuperar su posición de superpotencia, para lo cual requiere un largo período de distensión y cooperación con EE.UU.

Al interior de la Unión Soviética, como resultado de los cambios, han surgido tres fuerzas antagónicas puestas de manifiesto en el último Congreso del Partido Comunista. La corriente conservadora que mantiene la necesidad de continuar con los lineamientos generales del comunismo y sostiene que los grandes cambios están destruyendo a la Unión Soviética; la tendencia radical, que estima que los cambios de la Perestroika deben ser mucho más acelerados y que se debe ingresar a un proceso franco de democratización; la línea moderada reformista que apoya a Gorbachov y que al parecer se ha consolidado por el momento, que afirma que los grandes cambios ya se han realizado, tales como, por ejemplo, modificar el artículo 6 de la Constitución para poner fin a la dictadura del proletariado y dar paso a un proceso plural. Este es uno de los cambios más importantes.

No obstante, el ciudadano común en la Unión Soviética, frente a la persistencia de la grave crisis económica, se pregunta si después de 5 años la Perestroika ha logrado éxito para mejorar el bienestar. Al parecer, no habría sido acerta-

do el que Gorbachov se haya dado un plazo de dos años para vencer la crisis. Los estadistas deben ser prudentes al dar plazos porque no cumplir con ellos políticamente es lo peor que puede ocurrirles, si llegada la fecha el pueblo constata que no se han cumplido las metas; la pérdida de credibilidad es inevitable.

Si bien es cierto que internacionalmente la Perestroika ha despertado una corriente universal de simpatía y apoyo y existe gran expectativa por su éxito, también lo es que hay un descontento creciente de la población al interior de la URSS, porque hay escasez de alimentos, de vivienda, limitaciones en el transporte, el mercado negro prolifera, la economía se dolariza, de manera que los cambios realizados aún no han logrado elevar los niveles de vida y alcanzar un mayor bienestar. En el futuro, la URSS tendrá que determinar claramente los objetivos de su política exterior, los que ya no podrán basarse ni en la expansión ideológica de un sistema en plena erosión, ni en la confrontación con EE.UU. para mantener la hegemonía mundial.

El punto de vista geopolítico sugiere que el foco de la actividad de la política exterior soviética del futuro podría ser el continente euroasiático. En dicho continente están concentrados los nuevos centros de poder: la CEE, Japón, China Popular y la URSS. Ahí está concentrada la mayor población de la Tierra. Ahí nacieron las civilizaciones más antiguas que echaron las bases del mundo contemporáneo. Ahí, en Europa Occidental y el Lejano Oriente, se encuentran dos pilares importantísimos de la actividad financiera, comercial y tecnológica, la CEE y el Japón, en cuyo centro --evocando a Mac Kinder--, la URSS sigue siendo el *heartland* de la "isla mundial", y que

hoy con gran ventaja para ella podría constituirse en un verdadero puente de dichas actividades entre estos dos pilares. La URSS es el único complejo euroasiático de pueblos, culturas y civilizaciones en el Viejo Mundo, el continente más extenso del planeta, y seguirá siendo parte importante en la formación estructural del nuevo sistema de vínculos y relaciones que en él se forme, a raíz de la caída del Muro de Berlín y los cambios operados en Europa del Este.

El hecho de destacar a Eurasia como la dirección prioritaria de la política exterior soviética no significa el olvido del resto del mundo. Sus relaciones con EE.UU. continuarán siendo importantes, en tanto que con respecto a América Latina se acentuará la pérdida de su interés y de su influencia para dar paso a una baja prioridad en comparación a la última década en la que se alcanzó su más alto nivel.

### **Características que definen el nuevo discurso de seguridad**

Aun antes de la Perestroika habían comenzado a aflorar en las cúpulas políticas y militares soviéticas los lineamientos de lo que podría denominarse una nueva concepción de seguridad, doctrina que en esencia habría sido aprobada en el XXIII Congreso del PCUS celebrado entre el 10 y 12 de Julio de 1990.

La "Nueva mentalidad sobre seguridad y relaciones Este-Oeste" --postula Mijail Gorbachov-- argumenta que la seguridad internacional debe contemplarse ahora desde la óptica en la que todas las naciones están relacionadas entre sí por una "dependencia mutua" y que, por consiguiente, la colaboración recíproca es una necesidad. Sostiene que esa



cooperación no pertenece únicamente a las esferas de la economía y la tecnología, sino también a la seguridad. Al subrayar que ningún Estado se encuentra en una posición que le permita garantizar su propia seguridad mediante el esfuerzo unilateral y la defensa militar, concluye que todos los países deben realizar un esfuerzo conjunto para buscar soluciones por medios políticos.

El postulado de que las armas nucleares deben eliminarse constituye el centro de la "nueva mentalidad" de Gorbachov. Contra la amenaza nuclear, propone que la magnitud de las fuerzas y de los armamentos debe limitarse según las necesidades de una "defensa suficiente". Su recomendación sobre el desarme nuclear se basa en que la seguridad debe garantizarse principalmente por medios políticos y no militares. Se postula que el potencial ofensivo sea suprimido y que sólo se permitan preparativos para la defensa. Se argumenta que el hecho de disponerse exclusivamente para la defensa favorecería la seguridad mutua Este-Oeste, pues ninguna de las partes podría poner en peligro la existencia de la otra, aunque tendría asegurada la capacidad de defenderse en caso de ser atacada. En conclusión, la seguridad internacional debe apoyarse en la reducción de armas Este-Oeste y en la reorganización del sistema vigente entre los Estados, a fin de que ambas partes desechen permanentemente su posición de confrontación.

La actual paridad militar estratégica entre los EE.UU. y la URSS, y aun los futuros niveles de potencial militar, han dejado de ser un factor de contención. En su informe a la XIX Conferencia del Partido Comunista, Gorbachov señaló que la excesiva concentración de los esfuerzos en el área militar para enfrentar el impe-

rialismo fue uno de los errores de la URSS en el período anterior a la Perestroika. Como resultado de ello, permitieron verse involucrados en la carrera armamentista, aceptando las reglas del juego que ella le imponía. La nueva doctrina militar soviética reafirma su naturaleza defensiva, expresada en la declaración de que nunca iniciará un conflicto bélico ni será el primero en utilizar armas nucleares; naturalmente, considera las actuales amenazas y previene cualquier desarme unilateral.

No obstante, la nueva doctrina militar soviética está basada en la inadmisibilidad de la superioridad militar de la OTAN y de los EE.UU. sobre la URSS, por lo que expresa su renuncia a que la Alemania reunificada pase a formar parte de la OTAN, lo que está relacionado con los cambios en la estrategia de defensa de EE.UU. Este cambio se debe al reconocimiento recíproco de la imposibilidad de enfrentar y ganar una guerra nuclear. El Tratado de Eliminación de Misiles de Corto y Mediano Alcance demuestra que el proyecto de la balanceada reducción bilateral de armas puede ser logrado.

En cuanto a Occidente, en lo relativo a los nuevos lineamientos sobre seguridad, los líderes de los 16 países de la OTAN proclamaron en Londres, el 16 de Julio de 1990, el nacimiento de una alianza occidental "renovada" y adaptada a la nueva situación en Europa y acordaron recurrir a las armas nucleares sólo como último recurso, como parte de una estrategia radicalmente modificada que busca garantizar a la Unión Soviética que Occidente no es una amenaza.

Los elementos fundamentales de la "Declaración de Londres" sobre una OTAN transformada son los siguientes:

- La OTAN conservará "su naturaleza defensiva y no recurrirá jamás en primer lugar al uso de la fuerza, cualesquiera que sean las circunstancias".

- Los países de la OTAN proponen, además, a los del Pacto de Varsovia "una declaración común" en la que "proclamaremos solemnemente que ya no somos adversarios y reafirmaremos nuestra voluntad de no recurrir a la amenaza o a la fuerza contra la integridad territorial o a la independencia política de los Estados".

- La OTAN "seguirá asegurando la defensa común", pero reconoce que la "seguridad y la estabilidad no tienen una dimensión exclusivamente militar. Los occidentales se comprometen a "reforzar el elemento político de nuestro pacto".

- La OTAN moderará su estrategia y considerará a sus armas nucleares como de "último recurso", alejándose de la así "doctrina de respuesta flexible" desarrollada para contrarrestar cualquier eventual ataque masivo convencional de la Unión Soviética.

- La OTAN retirará todos los proyectiles de artillería nuclear de Europa si la Unión Soviética hace lo mismo.

- La OTAN quiere intensificar negociaciones para un acuerdo orientado a reducir las Fuerzas Convencionales de Europa.

La cumbre que dio lugar a la "Declaración de Londres" estuvo llena de mensajes políticos dirigidos a Moscú para tranquilizar a Gorbachov de las intenciones no agresivas de la Alianza a la luz de los drásticos cambios de Europa Oriental. No obstante los cambios semánticos para tranquilizar a Gorbachov, la capacidad

disuasiva de la OTAN seguirá igual. Sin embargo, en una Europa transformada es posible visualizar la adopción de una nueva estrategia en la que el uso de las armas nucleares sea realmente "el último recurso".

Hecho este preámbulo sobre el nuevo pensamiento militar de las grandes potencias, a continuación puntualizamos algunas características que, a nuestra manera de ver, definirían el nuevo discurso de la Seguridad a nivel mundial e influirán decisivamente en las concepciones de seguridad regionales y nacionales.

*1. Las políticas de seguridad y los medios para llevarlas a cabo deben guardar proporción con las amenazas realmente existentes. Los Estados --las sociedades-- deben proporcionar los medios para resolver sus amenazas no militares, especialmente las ecológicas y las provenientes del narcotráfico, y han de aprender a actuar conjuntamente para resolver los grandes problemas planetarios.*

Esta es una verdad aceptada. No se debe implementar una defensa descomunal frente a una amenaza insignificante. La pérdida de efectividad de la amenaza soviética dará lugar al repliegue de muchas bases de la OTAN. La Unión Soviética retirará sus tropas de Alemania Democrática, Polonia y Hungría. La OTAN y los Estados Unidos replegarán parte de sus fuerzas, porque se debe guardar proporción entre los medios y la amenaza. Debía haber existido una relación proporcional entre las fuerzas que se emplearon y destruyeron en su momento, los penales y la amenaza que la población penal significaba.

*2. La política de seguridad es integral, no tiene exclusivamente una dimensión mili-*

*tar, siendo la defensa militar sólo una parte de ella. En aquélla debe prevalecer el componente político por lo que será necesario un progresivo proceso de desmilitarización del concepto de seguridad.*

La política de seguridad es integral y esto tendrá cada vez mayor vigencia. La seguridad no tiene exclusivamente una dimensión militar y eso es lo que sigue distorsionando a nuestra política de seguridad en el campo interno. La estrategia nacional que hace frente a la subversión y a su instrumento más sanguinario, el terrorismo, emplea al componente militar sólo como una parte de ella. Siendo la subversión un fenómeno fundamentalmente político, en la política de seguridad diseñada para hacerle frente debe prevalecer el componente político. En la lucha contrasubversiva el componente político gravitará cada vez más, por lo que es necesario una progresiva desmilitarización del concepto de seguridad.

*3. La seguridad no puede obtenerse actuando exclusivamente a nivel nacional. La seguridad ha adquirido una dimensión global, compartida, recíproca. Ello implica, como mínimo, considerar los intereses de los adversarios. La seguridad propia no ha de crear inseguridad a un tercero.*

En un mundo cada vez más interrelacionado, la seguridad regional dependerá mayormente de la seguridad mundial; así lo apreciaremos al final de esta exposición cuando destaquemos cómo este nuevo paraguas de la seguridad mundial, derivado del hecho que la cooperación ha sustituido a la confrontación entre las grandes potencias, ha desarmado los viejos esquemas de conflicto que prevalecían hasta hace poco en Latinoamérica. La seguridad propia no ha de crear inseguridad a un tercero; hoy día el Perú comprometido

con el problema de la subversión, una verdadera guerra interna, debe evitar que su seguridad, frente a los problemas internacionales, cree inseguridad a Chile o Ecuador.

*4. La seguridad se obtiene por la cooperación, no por la confrontación ni la competencia. La disposición al diálogo, la negociación y el compromiso, la cooperación para resolver los conflictos, la transparencia de las actividades militares, la utilización de medidas de confianza, la verificación del desarme, etc., ayudarán a crear un mundo más seguro y menos conflictivo.*

Esta es la gran lección que surge de la nueva situación; el diálogo, la negociación, el compromiso a la cooperación para resolver los conflictos y la transparencia en las actividades militares, etc., ayudarán a crear un mundo más seguro.

*5. Las políticas de seguridad deberán diseñarse de manera de no provocar a ningún país y no crear en ellos percepciones de amenaza. Las doctrinas de carácter no ofensivo comienzan a abrirse paso. La probabilidad mutua para no realizar ataques por sorpresa, el cercenamiento sobre determinados sistemas de armas ofensivas o de apoyo logístico, la creación de zonas libres de armas ofensivas, la declaración formal que bajo ninguna circunstancia serán los primeros en utilizar la fuerza, son algunas medidas que permitirán alcanzar una superioridad defensiva mutua y disuasiva.*

La URSS ha declarado que su organización militar será de carácter defensiva; los Estados Unidos han hecho una declaración semejante. Las políticas de seguridad deberán diseñarse evitando su carácter provocativo y la posibilidad

que ellas sean percibidas como amenaza a terceros. Esa ha sido la finalidad de la declaración de Londres, fundamentalmente llevar un mensaje de confianza a la Unión Soviética.

6. El viejo paradigma de la seguridad, que daba lugar a la carrera armamentista, habrá de *dejar paso a los nuevos planteamientos de seguridad a través de modelos de defensa estructurados con niveles mínimos de armamentos*. Será necesario un mayor control a los procesos de investigación tecnológica militar, especialmente sobre aquéllos de carácter *estabilizador*.

Los nuevos planteamientos de seguridad a través de modelos de defensa conformados con reducidos niveles de armamentos es lo más delicado para los futuros estadistas y estrategias militares, puesto que la crisis económica que agobia a los países y el cambio de las amenazas los obligan a agudizar su sentido estratégico para poder lograr una adecuada proporción entre medios y las amenazas realmente existentes.

Probablemente, éstos podrían ser los seis puntos del debate de la agenda internacional sobre seguridad en el próximo futuro. Vivimos un período histórico caracterizado por una profunda transformación del concepto de seguridad y del papel de las alianzas militares, especialmente a partir de los cambios políticos operados en Europa del Este.

¿En qué medida los cambios en el sistema internacional gravitarán en la seguridad colectiva interamericana? La seguridad colectiva interamericana es un sistema cuya finalidad es el mantenimiento de la paz. La seguridad continental se da por garantizada con la vigencia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

(TIAR), instrumento que fue suscrito en Río de Janeiro en 1947, y que resultó inaplicable tanto para una emergencia tan importante como la Guerra de Las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña en 1982, como para la larga y cruenta crisis centroamericana. Este documento tuvo su razón de ser en los años inciertos de la Guerra Fría entre los dos ejes del poder mundial. Fue promovido como un instrumento para enfrentar presuntas amenazas soviéticas al hemisferio occidental. El Tratado ha sido, y continúa siendo, esencialmente una alianza anticomunista, aunque naturalmente entre sus objetivos se precisan otros como el perfeccionar los procedimientos de solución pacífica de las controversias. En el escenario de la década del 40, la ideología permitió establecer un parámetro claro para distinguir entre amigos y enemigos y formular una estrategia global sustentada en el credo del anticomunismo.

El sistema de seguridad colectiva interamericano se elaboró teniendo en cuenta dos premisas fundamentales que hoy han perdido sustento: posibilidad de la intervención soviética directa, y expansión de la ideología comunista promovida desde Moscú, basada en la noción que la caída de cualesquier gobierno latinoamericano a la esfera del "marxismo-leninismo" refuerza a la Unión Soviética como potencia global.

Hoy día en que la competencia militar viene siendo sustituida por la cooperación, no sería consecuente elaborar planes militares tomando como hipótesis la invasión soviética a cualquier parte del territorio americano, porque la Unión Soviética ya no es una superpotencia capaz de operar y mantener fuerzas militares y navales de alcance global, y dedica sus esfuerzos a la reparación de las rela-

ciones con Estados Unidos. Además, la profunda crisis económica por la que atraviesa y el ocaso de la Guerra Fría hacen inviable esta posibilidad. En cuanto a la otra premisa, la expansión ideológica comunista, ya Francis Fukuyama, autor de una teoría nueva y provocadora sobre el conflicto ideológico, publicó un artículo que pronto generaría uno de los más grandes debates intelectuales de la era de la postguerra, titulado "El fin de la historia".

Fukuyama comenzaba su controvertida tesis destacando que "ha sucedido algo fundamental en la historia mundial" y que los hechos recientes, en particular el surgimiento de movimientos reformistas en la Unión Soviética y Europa Oriental, así como la difusión de la cultura de consumo en gran parte del mundo, señalan "el triunfo de Occidente, del ideal Occidental".

La tesis central de su planteamiento es aún más extrema: "Quizás somos testigos no sólo del fin de la Guerra Fría, o del transcurso de un período particular de la historia de la postguerra, sino de la conclusión de la historia como tal; es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal de Occidente como la forma última de gobierno humano". Según Fukuyama, estamos no solamente frente al desmoronamiento del comunismo, sino por primera vez en la historia asistimos a la unificación de un solo sistema; y es el fin de la historia, porque el hombre ha dejado de producir nuevos sistemas ideológicos y por lo tanto solamente prevalece en el futuro uno solo: la democracia liberal de Occidente. De manera que el comunismo, el nacionalismo, el fundamentalismo islámico, nada tienen que ver en el mundo de la post

Guerra Fría. La tesis de Fukuyama ha ocasionado una gran cantidad de comentarios serios. El debate en torno al "finalismo" sigue sin resolver y es probable que continúe. Esta cita conduce a una verdad elocuente: no podemos establecer nuestras relaciones en el campo de la seguridad y de la estrategia del sistema interamericano sobre la base de lo que ocurría hace 20 años atrás, la expansión de la ideología comunista, porque ésta como atractivo y como pretensión de encarnar una idea universalista hostil a nuestra forma de vida, ha ingresado a una etapa de franco retroceso.

El gran desafío del siglo que comienza consiste en lograr que los sistemas y las instituciones regionales y nacionales reflejen las realidades políticas, económicas y ecológicas del mundo posterior a la Guerra Fría. Tras la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las instituciones de la Guerra Fría no deben seguir constituyendo el foco central de las nuevas relaciones. La Guerra Fría ya no sirve a los intereses de las superpotencias. Es necesario comenzar la tarea de desmontar las estructuras elaboradas para esa lucha y sustituirlas por otras que faciliten el camino de la concertación y la cooperación.

Las instituciones y los procedimientos creados en el hemisferio para hacer frente a la Guerra Fría en el campo de la seguridad han colapsado. Las circunstancias que dieron lugar al Sistema Interamericano de Seguridad son hoy radicalmente distintas y la naturaleza de las amenazas que afronta hoy la región es diferente. ¿La Junta Interamericana de Defensa deberá seguir planificando operaciones militares sobre supuestas amenazas de invasión soviética? ¿la realización de maniobras navales combinadas como las

operaciones llamadas Unitas deberán continuar realizándose con la misma finalidad?

Los verdaderos desafíos de la seguridad en América del Sur no son hoy necesariamente militares. Las amenazas más visibles surgen de las limitaciones al desarrollo económico y social, la pobreza crítica, la marginalidad, la subversión y guerras civiles, el narcotráfico, el terrorismo, los movimientos migratorios interestatales. El atraso tecnológico redundará en una mayor dependencia y las amenazas ecológicas y degradación del medio ambiente atentan contra nuestra propia sobrevivencia.

De otro lado, políticamente los países de América del Sur conforman un grupo poco contradictorio, en que las afinidades para alcanzar estratégicamente un primer nivel de solidaridad en el campo de la seguridad son más viables. Consecuentemente, en un nuevo enfoque de seguridad democrática regional el eje articulador debe ser la definición de Sudamérica como autor autónomo con identidad e intereses estratégicos y de seguridad propios y específicos.

"En síntesis, un nuevo enfoque de seguridad y defensa sudamericana debe dar sustento a un sistema integral, que contemple los ámbitos político, económico, social, cultural, ecológico y militar, para garantizar la paz, la estabilidad y la solución pacífica de los conflictos; atender las vulnerabilidades en esos campos, evitar la introducción de armas nucleares en la región; posibilitar un desarrollo armónico y autosostenido; profundizar y consolidar los procesos democráticos y alcanzar mayores grados de autonomía. Una concepción no sólo reducida a atender los elementos clásicos de continuidad

de la nación e integridad territorial, sino que, respetando los principios de soberanía, no intervención, autodeterminación y previniendo las amenazas económicas y militares desde fuera, evite la internacionalización y la regionalización de los conflictos armados internos y mantenga a América del Sur fuera de la confrontación Este-Oeste".<sup>1</sup>

## Conclusiones

A nivel global, los cambios en la situación internacional, particularmente la constitución de bloques y la tendencia a intensificar el comercio entre ellos, debilitan aún más la situación estratégica de América Latina ya que geoeconómicamente continúa desarticulada. Sin embargo, paradójicamente a nivel regional su importancia relativa aumenta ante la necesidad de Estados Unidos de hacer frente en mejores condiciones a la creciente competencia comercial del Japón y la CEE. Así se explica la nueva estrategia norteamericana de ampliar la Zona de Libre Comercio con Canadá hacia México y luego a Sudamérica.

Las grandes potencias seguirán adoptando decisiones políticas y económicas con prescindencia de América Latina, porque ésta carece de gravitación estratégica, situación que se ha agudizado en la pasada década al agravarse los problemas socioeconómicos. El aislamiento estratégico, acentuado además por su posición periférica, seguirá siendo la característica de Sudamérica en las próximas décadas.

América Latina no ha llegado a constituir un bloque económico, por tanto llega tarde para aprovechar los cambios en el sistema internacional. Los grandes espacios geoeconómicos comienzan a ser la base de una economía globalizada en la

que las nuevas relaciones comerciales se realizarán preferentemente entre bloques.

El mundo ha ingresado a una nueva etapa donde el rol de la geopolítica irá gradualmente siendo sustituido por la geoeconomía. Los grandes espacios geográficos con valor económico adquirirán dimensiones políticas, las fronteras gradualmente irán desenvolviéndose como órganos periféricos de aproximación superando su viejo rol de zonas de fricción. Por ello hubiera sido una decisión más acorde con los cambios internacionales si el reciente acuerdo del Brasil y Argentina (1990) para acelerar su proceso de integración hubiera sido acompañado del patrocinio de la integración sudamericana.

En el campo de la gran estrategia, ha decrecido el valor militar en las confrontaciones y está logrando mayor importancia relativa el factor económico y, dentro de él, el comercial. El poder militar como pensamiento rector en la conducción de la política exterior, característica de la postguerra, dejará paso al factor económico y esencialmente al comercial, los que adquirirán mayor gravitación en las relaciones internacionales y en el nuevo tipo de confrontaciones.

La cooperación entre las superpotencias durante la década del 90 mejorará las condiciones de vida para los grandes países, pero no necesariamente para Sudamérica. La situación de Europa Oriental, podría convertir a los países de América Latina en una prioridad menor en la perspectiva de las superpotencias o de los países industrializados.

Los cambios en el sistema internacional no conllevan el compromiso de modificar las manifestaciones negativas

del actual orden económico internacional. Todo parece indicar que la distensión mundial aún no tiene un correlato de cambio económico-político que supere las deficiencias del marco institucional de postguerra creado en Bretton Woods (FMI, BM) y del GATT, sin el cual América Latina continuará relegada de los beneficios de una nueva estructura de poder económico y tecnológico internacional.

Los peligros de las superpotencias han quedado atrás, en tanto que Sudamérica se encuentra debilitada y marginada frente al nuevo cuadro resultante de la distensión y de la conformación de bloques. En cierto modo, la larga crisis generalizada en que está sumida y la falta de solución al problema de la deuda evidencian que lo que está sucediendo o vaya a suceder en la región importan poco a los países que se han beneficiado de los acuerdos Reagan-Gorbachov, situación que trata de corregir la Iniciativa Bush. Esto hace más necesaria la integración y puesta en marcha de un sistema de seguridad y defensa propio que impulsen la unidad y cohesión regional.

Evidentemente, un período largo de distensión entre EE.UU. y la URSS facilitaría el proceso para la creación de una concepción de seguridad latinoamericana alternativa; pero, muy poco cambiarían los intereses estratégicos de EE.UU. en la región, salvo en su orden de prioridad que sería el siguiente: (1) acceso a las materias primas de la región y la ampliación del mercado, (2) mantener la estabilidad política del área en términos que no afecten su seguridad, (3) evitar asentamientos de poderes extra-continetales hostiles a EE.UU. El proceso de distensión de los EE.UU. con la URSS no significaría necesariamente la aceptación

de una nueva concepción de seguridad regional, en tanto EE.UU. perciba que alguno o la totalidad de estos intereses estratégicos podrían verse afectados por el grado de autonomía que adquiriría la región.

Estados Unidos adquiere gran libertad de acción y de maniobra en sus relaciones con América Latina, especialmente en las áreas consideradas más relevantes desde el punto de vista de su seguridad, pues ha perdido efectividad la capacidad disuasiva que existía cuando había de por medio la actitud imprevista de un continente protagónico como la Unión Soviética. Cabe recordar que frente a la invasión de Panamá, solamente se produjo una suave declaración de protesta de la Unión Soviética. De manera que se ha alterado el equilibrio estratégico mundial a favor de los Estados Unidos, cuyo peso político y económico se sentirá más adelante en América Latina. Por lo tanto, se requiere que Sudamérica asuma solidariamente la necesidad de su integración para hacerse sentir y respetar en la comunidad internacional.

La constitución del bloque de libre comercio norteamericano --Estados Unidos, Canadá, México-- implica un mayor distanciamiento político y económico entre México y América del Sur, debilita el concepto tradicional de América Latina como región y abre el camino para afirmar a Sudamérica como espacio geoeconómico de la integración.

El sistema de seguridad colectiva interamericano que se elaboró al término de la Segunda Guerra Mundial no responde, en la actualidad, a las nuevas realidades política, económica, ecológica y militar del mundo post Guerra Fría; por tanto será necesario actualizarlo.

América Latina se ha convertido en un espacio, donde por su propia situación interna es una nueva fuente de amenazas. El surgimiento de nuevas amenazas resultante del "progreso", como los problemas ecológicos, o del "atraso", como el narcotráfico, los conflictos internos, el desplazamiento de poblaciones por razones migratorias o conflictos internos, la pobreza absoluta, etc., colocarán en una nueva dimensión los problemas de seguridad regional y, muy particularmente, los intereses de seguridad de Estados Unidos y América Latina. Hoy la región es, lamentablemente, una fuente genuina de amenazas por sí misma, a diferencia de lo sucedido en el pasado, cuando América Latina constituía una amenaza indirecta para la seguridad de Estados Unidos en la medida que su territorio fuese utilizado por la Unión Soviética para expandir su ideología o para confrontarla en el marco del enfrentamiento Este-Oeste.

A nivel regional, como consecuencia de los cambios internacionales, estaríamos ingresando a una etapa en la que los conflictos fronterizos tradicionales que han ensombrecido las relaciones interestatales en América Latina progresivamente irían causando un perfil más bajo. Las viejas diferencias entre Argentina y el Brasil sobre el Atlántico Sur, el dominio del corazón terrestre sudamericano, la utilización de las aguas del Paraná, etc., pasaron a segundo plano, dando lugar al proceso de integración argentino-brasilero. La crisis de Las Malvinas presionó a la Argentina para poner término al conflicto fronterizo con Chile con la firma de los acuerdos del Beagle, con lo cual las viejas diferencias entre ambos países se están transformando en un amplio proceso de cooperación e integración. Recientemente los presidentes Barco de Colombia y Pérez de Venezuela



idearon una nueva fórmula de diálogo y negociaciones para encontrar solución al conflicto de límites marítimos en el Golfo de Maracaibo. Se puede constatar cómo de hecho ya estamos frente a una situación distinta en el Pacífico Sur. Así, un Presidente del Perú, por primera vez desde el término de la Guerra del Pacífico, visita Chile y luego, también por primera vez desde el conflicto con el Ecuador en 1940, visita Ecuador. El Presidente de Bolivia, igualmente, por primera vez desde el fin de la Guerra del Chaco, visita Paraguay.

En las declaraciones últimas de la reunión de la OEA no hay ninguna referencia al problema de la mediterraneidad de Bolivia. En cuanto a este problema, es probable que siga latente, ya que Chile mantendrá su posición de que no hay solución pendiente. Sin embargo, es posible la búsqueda de fórmulas distintas a las del corredor soberano dentro del campo de la cooperación geoeconómica, como la creación de un polo de desarrollo tripartito en la frontera entre el Perú, Chile y Bolivia. Esta, o fórmulas análogas, podrían ser las nuevas opciones para tratar de solucionar este viejo problema. Es probable la intensificación de los procesos subversivos internos en la medida que se agudicen la crisis económica, la falta de solución al problema de la deuda, la pobreza crítica y la marginalidad.

El Cono Sur está emergiendo como un espacio geoeconómico independiente con posibilidades de éxito en la integración subregional. Sin embargo, sus avances en el campo de la concertación económica no generarán impacto en las decisiones políticas, económicas y militares de los países septentrionales. El término de la Guerra Fría acrecentará la importancia de nuevas formas de amenazas no

militares como la degradación del ambiente, el narcotráfico, los movimientos migratorios clandestinos entre países vecinos, la pobreza absoluta, la carencia de empleo, los problemas de la salud, el racismo, la violación de los derechos humanos, la intolerancia religiosa, el analfabetismo.

Tomará mayor conciencia regional el convencimiento de la necesidad de una nueva doctrina de seguridad sudamericana con mayor énfasis en los aspectos políticos, económicos, psicosociales y ecológicos que en los militares.

Aunque no asistimos a la universalización de la democracia liberal de Occidente como la forma última de gobierno humano, como sostiene Francis Fukuyama en su libro "El fin de la historia", sí podemos advertir que la pérdida de la influencia y de atractivo de la ideología comunista harán perder el sustento teórico y doctrinario en que se basan las llamadas "Doctrinas de Seguridad" y del Sistema Interamericano de Seguridad, los que deberán ser reformulados.

Cualesquiera que sean las políticas y estrategias que se apliquen en Sudamérica en la era post guerra fría, éstas tendrán que ser más pragmáticas, sin contenido ideológico y básicamente integracionistas.

---

1. Tomado de Mercado Jarrín, Edgardo, "Nuevo sistema de seguridad y defensa sudamericana". Cap. XII: Reflexiones finales. Nota del editor.