

Francisco Rojas Aravena, Editor

BALANCE ESTRATEGICO y MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA

BIBLIOTECA - FLACSO - EC

Fecha: Ago. 2004

C. : _____

T. : _____

P. : _____

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

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.