

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

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

John A. Cope¹

Introducción

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

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

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

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

Influencias que forjan la estrategia regional de EE.UU.

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

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

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

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

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

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

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

Perspectiva hemisférica en un contexto global

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectiva del hemisferio en un contexto global futuro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectiva del hemisferio en su propio contexto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Implicaciones para el hemisferio occidental

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

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

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

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

Notas

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

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

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