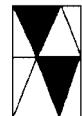


Donación de:
F. Rojas Aravenne
Oct. 198

Jorge Domínguez, Editor

SEGURIDAD INTERNACIONAL, PAZ y DEMOCRACIA EN EL CONO SUR



Inter-American
Dialogue

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Diálogo Interamericano de Washington y la FLACSO-Chile. Esta colaboración se establece en el marco general de actividades del Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) que se realiza gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, y el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. El presente libro es producto del trabajo conjunto entre el Diálogo Interamericano y FLACSO-Chile.

El Diálogo Interamericano es un destacado centro de análisis de políticas e intercambio de ideas e información sobre los asuntos del Hemisferio Occidental.

FLACSO-Chile y el Diálogo Interamericano agradecen a la University of Pittsburgh Press por su colaboración y autorización para la presente publicación.

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 involucradas.

355 Domínguez, Jorge, ed.
D671 Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Diálogo Inter-Americano, 1998
221 p.
ISBN: 956-205-114-5
Publicación resumida Domínguez, Jorge, ed. *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the post-cold war era*, University of Pittsburgh Press, 1998.

1. PAZ 2. DEMOCRATIZACION 3. SEGURIDAD REGIONAL
4. ARGENTINA 5. BRASIL 6. CHILE 7. AMÉRICA LATINA 8. CARIBE
9. ESTADOS UNIDOS

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 103.564. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955
Fax: (562) 225 4687
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A. DOS
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Presentación	5
<i>Peter Hakim y Michael Shifter</i>	
Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría	13
<i>Jorge I. Domínguez</i>	
El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina	49
<i>David R. Mares y Steven A. Bernstein</i>	
Las políticas de seguridad de Argentina: su lógica y contexto regional	81
<i>Carlos Escudé y Andrés Fontana</i>	
Transición y relaciones civiles-militares en Chile: contribuciones en un nuevo marco internacional	125
<i>Francisco Rojas A.</i>	
Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur	159
<i>Mónica Hirst</i>	
Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad?	189
<i>Michael C. Desch</i>	

Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la pos guerra fría

Jorge I. Domínguez¹

Las proyecciones de paz y seguridad en las Américas, mejoraron a medida que la guerra fría en Europa terminaba. Se alcanzaron acuerdos de paz en las guerras civiles de Nicaragua (1989-1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). El gobierno cubano dejó de entregar apoyo militar a los revolucionarios en El Salvador, Guatemala y Chile. El movimiento colombiano M-19, el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí de El Salvador y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala se transformaron desde organizaciones guerrilleras en partidos políticos. A pesar de esto, como se ve en el capítulo de David Mares en este mismo libro, los países latinoamericanos han estado involucrados en disputas militarizadas interestatales con el país vecino en un promedio cercano a una vez por año durante el pasado siglo².

-
- 1 La presente publicación es producto de un esfuerzo conjunto del Diálogo Interamericano y FLACSO-Chile para entregar, en español, los trabajos referidos al Cono Sur de esta investigación más amplia del Diálogo Interamericano.
 - 2 Este no es un capítulo de libre diseño. En lugar de ello, hace un llamado de atención, y en alguna medida resume temas que emergen de los capítulos del libro del Diálogo Interamericano, **International Security, and Democracy: Latin America and the Caribbean in the post-cold war era**, editado por Jorge Domínguez, publicado por la editorial Pittsburgh y en el cual participaron Peter Hakim, Michael Shifter, Jorge I. Domínguez, David R. Mares, Steven A. Bernstein, Carlos Escudé, Andrés Fontana, Francisco Rojas Aravena, Mónica Hirst, Ricardo E. Lagorio, Antonio L. Palá, Carlos A. Romero, Ivelaw Griffith, Anthony P. Maingot, Ceasar D. Sereseres, Fernando Zeledón, Michael C.

La guerra fría empañó los lentes necesarios para ver las preocupaciones de seguridad propias de América Latina. El fin de la guerra fría en Europa³ dejó otros temas de larga data referidos a la paz y seguridad regional esencialmente sin alteración -un aspecto claramente demostrado por la guerra entre Ecuador y Perú a principios de 1995⁴-. El centralismo de la guerra fría en las relaciones internacionales desde 1945 prácticamente monopolizó la atención de los gobiernos en Estados Unidos y Europa. Como resultado, sólo algunas preocupaciones de seguridad latinoamericana recibieron atención académica y política sostenida por parte de los observadores internacionales. Por otro lado, la centralidad de los golpes militares para la estabilidad política y las preocupaciones sobre la democracia hicieron que los formuladores de políticas y académicos latinoamericanistas se concentraran en los aspectos internos del rol de las fuerzas armadas y en las relaciones civiles-militares, desviando su atención de los temas de seguridad internacional.

Este estudio procede en dos niveles. Primero están los temas que afectan a los países de América Latina y el Caribe en sus relaciones entre ellos. Estos incluyen antiguas disputas territoriales y balances subregionales así como nuevos esfuerzos para establecer medios de cooperación que promuevan la paz y seguridad; para algunos países también hay amenazas a su es-

Desch y Paul G. Buchanan y en otros trabajos que han sido parte del proyecto del diálogo interamericano "Asegurando la Paz y la Seguridad Interamericana". Ocasionalmente este capítulo hace referencias textuales a otros capítulos, pero mi deuda con los autores de este libro es mucho mayor de lo que estas citas sugieren. También estoy muy agradecido a mis coautores y a Peter Hakim, Michael Shifter y Viron P. Vaky por sus comentarios en los diversos borradores de este capítulo. Sin embargo, los puntos de vistas expresados aquí son solamente míos. El diálogo interamericano y los autores tienen la libertad de reclamar que todos los errores en este capítulo son míos y que todas las aciertos son suyos. Todos los errores son, ciertamente, sólo míos.

- 3 Por supuesto la guerra fría no ha terminado en El Caribe. La hostilidad entre los gobiernos Estados Unidos y Cuba aún es severa. La fuerza podría ser usada en el contexto de sus relaciones. En este capítulo y en este libro, no nos concentramos mucho en Cuba o en las relaciones de EE.UU.-Cuba, aunque varios de mis colegas y yo, lo hemos hecho en otros de nuestros trabajos. El propósito de este libro es analizar los temas de seguridad que han recibido menos atención que aquellos que conciernen directamente a Cuba y a sus relaciones con EE.UU.
- 4 Para un estudio histórico, ver Jack Child **Geopolitics and Conflict in South America** (New York: Praeger Publishers, 1985).

tabilidad de fuerzas militares no-estatales y subestatales. En otro nivel, las preocupaciones de paz y seguridad vinculan a Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe. La violencia no-estatal, por ejemplo, facilita el tráfico de drogas desde América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos. Más aún, Estados Unidos participa en las instituciones militares interamericanas, tales como la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa, y lleva el liderazgo en el diseño y ejecución de las maniobras militares conjuntas con varias fuerzas armadas del hemisferio. Adicionalmente, Estados Unidos, entre otros, es un garante formal de los acuerdos de paz entre algunos países latinoamericanos (tales como el "Protocolo de Río" entre Perú y Ecuador) y es algunas veces percibido como un garante informal de los acuerdos y balances en la región.

En este libro, concentramos nuestra investigación en la intersección de las preocupaciones entre la seguridad internacional y la democratización. Examinamos los temas de la paz y la seguridad internacional en el hemisferio para entender conflictos potenciales y también porque los temas de seguridad internacional, los regímenes, las normas, las reglas y los procedimientos están entre los factores que afectan y conforman las relaciones civiles-militares y la consolidación democrática⁵.

En este capítulo, sostengo que las principales transformaciones que han ocurrido en las relaciones entre países en América Central y América del Sur, han mejorado en general las proyecciones de paz. La práctica de la seguridad cooperativa se ha expandido a lo largo de estas regiones y se ha consolidado en el Caribe anglosajón. Sin embargo, persiste una amplia gama de "amenazas de seguridad" tradicionales y no tradicionales. Algunas de estas nuevas amenazas surgen como consecuencias inesperadas de algunos otros resultados que han sido valiosos. Más aún, el desarrollo de la seguridad cooperativa enfrenta importantes obstáculos en el hemisferio. Uno de estos obstáculos, desafortunadamente, es la compleja relación entre los prospectos para mejorar las relaciones interestatales por un lado y, por otra parte, la consolidación de gobiernos democráticos constitucionalmente constituídos. Al mismo tiempo, la continuación sin reformas de las instituciones y procedimientos de seguridad inte-

5 Para una discusión más general de los regímenes internacionales, ver Stephen D. Krasner, ed., **International Regimes**. (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

americanas desmerecen los avances de la consolidación de gobiernos constitucionales en América Central y Sudamérica.

Cuatro dilemas de seguridad

1. ¿Provocará mi intento para mejorar mi propia seguridad internacional que mi vecino esté tan asustado que los dos terminemos menos seguros a un costo más alto? El dilema clásico de seguridad que enfrentan los Estados en un sistema internacional anárquico también ha sido parte -por supuesto- de las relaciones interestatales en América Latina⁶. El gobierno del país X busca mejorar su seguridad nacional a través de la adquisición de nuevas armas, la profesionalización de sus fuerzas armadas o mejorando de alguna otra manera sus capacidades militares. El gobierno del país Y se alarma y responde -lo que puede llevar a X e Y a estar mejor armados y menos seguros, incurriendo ambos en mayores costos-. Las carreras armamentistas son un resultado de la respuesta de los Estados a este dilema de seguridad⁷. En este libro, los capítulos que se centran en los países sudamericanos de más al sur ("Cono Sur") ilustran las formas en que los gobiernos y los centros académicos dedicados a este problema de larga data piensan y tratan de encontrar medios para superarlo.

2. ¿Provocará mi intento para consolidar la estabilidad de las políticas democráticas internas de mi país que mi vecino se atemorice de manera tal que ambos terminemos menos seguros? Este dilema es mucho menos evidente, en parte porque ahora hay un fuerte consenso académico⁸ y político⁸ basado en una

6 En referencia una manifestación moderna de estos puntos de vista, ver Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979).

7 Para estudios sobre las carreras armamentistas en América Latina a fines de 1960-1970, ver entre otros Luigi Einaudi, Hans Heymann, Jr., David Ronfeldt, y Caesar Sereseres, *Arms Transfers to Latin America: Toward a Policy of Mutual Respect, R-1173-DOS* (Santa Monica: The Rand Corporation, Junio 1973); y Michael A. Morris y Víctor Millán, *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approches* (Boulder: Westview Press, 1983). Para información, ver U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1967-1976* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1978).

8 Una buena parte de esta oferta académica responde a Michael Doyle, **Liberalism and World Politics**, *American Political Science Review* 80, N° 4 (December 1986): 1151-1169, también ver Bruce Russett, **Grasping the**

observación estadística: regímenes democráticos estables no se hacen la guerra entre sí. Sin embargo, varios de los capítulos en este libro exploran sobre la posibilidad de una conexión entre los intentos por consolidar las políticas democráticas por un lado y el aumento de las tensiones interestatales por otro.

En la experiencia de América Latina y el Caribe en el siglo XX, la principal amenaza a la estabilidad de los gobiernos constitucionales ha provenido de las fuerzas armadas. Las amenazas revolucionarias o de guerrillas han sido frecuentes y destacadas, pero raramente exitosas. A mediados del siglo XX, el desarrollo de las doctrinas de seguridad nacional en casi todos los Estados latinoamericanos concentraron la profesionalización de las fuerzas armadas en el mejoramiento de las capacidades para responder a "las amenazas domésticas" a la estabilidad¹⁰. Supuestamente estas amenazas emanan de los prospectos de violencia de los comunistas u otros grupos; en su momento, estas percepciones de amenaza indujeron a las fuerzas armadas a tratar de conformar la estructura y manejo de la economía y la sociedad civil. A fines de la década de los setenta, solamente un puñado de países latinoamericanos (más la mayoría de los del Caribe anglosajón) conservaron gobiernos constitucionales en los cuales los civiles elegidos en elecciones libres y competitivas tuvieron los puestos claves. En nombre del orden, las fuerzas armadas latinoamericanas contribuyeron al estrago.

A pesar de la retirada del control militar a lo largo de la región, las fuerzas armadas existen en todos los países de Améri-

Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World (Princeton: Princeton University Press, 1993). Para una crítica estadística y analítica, ver David E. Spiro, **The insignificance of the Liberal Peace**, en *International Security* 19 (Otoño, 1994) 50-86. Más aún, Joanne Gowa ha indicado que "la tasa de las guerras y otras disputas serias son significativamente menores entre miembros de pares de Estados democráticos que entre otros pares de estados, pero solamente durante la Guerra Fría". Ver **Democratic States and International Disputes**, *International Organization* 49, N°3, (Verano 1995), p. 512.

9 "Los estados democráticos son menos propensos a declarar la guerra entre sí". **United States Security Strategy for the Americas** (Washington, DC: Office of International Security Affairs, U.S. Department of Defense, Septiembre 1995), p. 10.

10 Para análisis y comparaciones, Alfred Stepan, **The State and Society: Peru in Comparative Perspective** (Princeton: Princeton University Press, 1978), capítulo 4.

ca Central y del Sur, excepto en Costa Rica y Panamá. Sólo en algunos países de las islas del Caribe las fuerzas armadas no han sido creadas o han sido abolidas. Entonces, ¿Cuál debería ser la misión de estas fuerzas armadas? Dada una historia en la cual las fuerzas militares, internamente centradas, han sido la principal amenaza a los gobiernos constitucionales, en la década de 1990 algunos gobiernos civiles se abstuvieron de asignar misiones internas a las fuerzas armadas en tanto fuera posible. La principal opción restante para salvaguardar la estabilidad interna fue la de designar misiones externas a las fuerzas armadas: mi vecino puede ser mi enemigo. De esta manera, los intentos por consolidar las políticas democráticas en los países con elementos de inestabilidad doméstica residuales, pero aún importantes, pueden incrementar las posibilidades de conflictos interestatales. El capítulo de Michael Desch hace referencia a este tema.

3. ¿Provocará mi intento por reducir las posibilidades de un conflicto interestatal y consolidar la estabilidad interna de las políticas democráticas de mi país, a través de la desmovilización militar, que se cree una amenaza de desorden interno?, o ¿qué hace uno con los soldados cuando estos dejan de ser soldados?.

La desmovilización de los combatientes en América Central, en la ausencia de alternativas de empleo ha contribuido a la creación de bandas armadas de ex-soldados y ex-guerrilleros quienes amenazan la estabilidad de varios gobiernos y contribuyen al crimen pandémico. El capítulo de Carlos Escudé y Andrés Fontana, hace referencia a la infelicidad militar con la reducción de las fuerzas armadas argentinas y las crecientes preocupaciones sobre el futuro de las actividades de aquellos que aún pueden ser desmovilizados en los servicios de inteligencia.

4. ¿Provocará mi intento de combatir las bandas violentas y los traficantes de drogas en mi país que se amenace la estabilidad del gobierno constitucional?. En países tan diferentes como Nicaragua y Colombia, el nivel de violencia no-estatal ha permanecido muy alto. Existen dudas que la policía pueda efectivamente controlar esta violenta actividad criminal. Consecuentemente, podría ser prudente llamar a las fuerzas armadas al combate contra tales fuerzas no-estatales.

Una vez que esta decisión es tomada, las fuerzas armadas se encuentran involucradas en una misión interna. Esta puede mejorar las relaciones con países vecinos y con Estados Unidos porque estas violentas fuerzas no-estatales, a las que combatirán, podrían apoyar a traficantes de drogas amenazando una

subregión, y porque esta misión distrae a las fuerzas armadas de los conflictos con vecinos. Sin embargo, tal misión interna en los '90, como en los '60, puede llevar a los militares a introducirse en el mundo político. Incluso si los golpes militares son evitados o, si es que son intentados y fracasan, las fuerzas armadas pueden llegar a jugar un rol decisivo dentro de un gobierno formalmente constitucional. Ciertamente en muchos países latinoamericanos las fuerzas armadas han demandado altas prerrogativas así como derechos a veto y a participar en el diseño de políticas nacionales claves¹¹.

Estos dilemas no pueden ser ignorados; tampoco pueden ser resueltos fácilmente. Por otra parte, su impacto no debería ser exagerado. Desde principios de la década de 1980 hasta principios de los '90, los gastos militares agregados de América del Sur relativos al crecimiento del producto interno bruto de la región, se mantuvieron aproximadamente estables alrededor del 2%. Excepto en Brasil, Colombia y Venezuela, el peso de los gastos militares sobre la economía ha estado declinando, siendo notorio el caso de Argentina. El número de soldados en las fuerzas armadas de América del Sur ha caído de aproximadamente 1,1 millón a principios de la década de 1980 a menos de 900 mil a principios de los '90. (Como el capítulo de Francisco Rojas evidencia, el efecto de la guerra entre Ecuador y Perú podría exacerbar el problema: en la medida en que Perú y Ecuador se rearmen al quiebre de su guerra de 1995, Chile puede creer que se debe rearmar para contrarrestar el establecimiento de fuerzas militares peruanas fortalecidas¹²). En Nicaragua, El Salvador, Panamá y Haití, los gastos militares así como el tamaño de las fuerzas armadas se redujeron considerablemente en la década de 1990, como resultado del fin de las guerras civiles en los primeros dos países y el cambio del régimen político en los otros dos casos. Las fuerzas armadas guatemaltecas probablemente también se reducirán, como producto del fin de su guerra civil. América Central ha desarrollado una desmovilización militar sustancial a partir de 1989. Para el conjunto de América Latina (incluyendo Cuba), a principios de los '90 los gastos militares repre-

11 Para análisis y comparaciones, Alfred Stepan, **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone** (Princeton: Princeton University Press, 1988).

12 Para evidencia sobre este proceso en desarrollo, ver Gabriel Marcella, "Up in Arms", *Hemisfile* 8, N° 1 (enero-febrero 1997): 6-7.

sentaban sólo cerca del 1,5% del producto nacional bruto -la menor proporción de todas las regiones del mundo-. El número de soldados por cada 1.000 habitantes cayó de cerca de 4,5 durante la primera mitad de los '80 a cerca de 3,5 a principios de los '90. Consecuentemente, el impacto del dilema de seguridad clásico ciertamente que ha sido restringido¹³.

Más aún, Argentina, Brasil y Chile, ejemplifican muy bien dimensiones del dilema de seguridad clásico, pero sus relaciones interestatales tal vez nunca han sido mejores, como veremos posteriormente. Las fuerzas armadas de Colombia han estado involucradas largamente en materias de seguridad doméstica pero ellas no han derrocado el gobierno constitucional desde la década de 1950. Las fuerzas armadas de Perú han luchado una guerra interna brutal durante 15 años, pero eso no evitó que lucharan al mismo tiempo breves guerras contra Ecuador en 1981 y en 1995 y se involucraran, en una menor medida, en disputas militarizadas interestatales en otras oportunidades. Un nivel de crimen pandémico, desafortunadamente, puede ser observado prácticamente en cualquier lugar de América Latina, sin importar si es que ha habido una desmovilización militar sustancial o no. En resumen, deberíamos estar ciertamente preocupados de los dilemas descritos anteriormente, pero también debemos explorar las formas y las razones por las cuales sus efectos pueden ser restringidos o superados.

Balances subregionales internacionales y transformaciones

Desde la década de 1980, los balances subregionales internacionales, es decir, distribuciones relativamente estables de las capacidades militares y otras entre Estados claves, ayudaron a preservar la paz en América del Sur. Cuando los balances son estables es menos probable que un Estado tema que los esfuer-

13 Arms Control and Disarmament Agency, **World Military Expenditures and Arms Transfers, 1991-92** (Washington: U.S. Government Printing Office, 1994), pp. 47-88; Francisco Rojas Aravena, "El proceso de asignación del gasto militar en América Latina," en **Gasto Militar en América Latina**, ed. Francisco Rojas Aravena (Santiago: CINDE-FLACSO, 1994); y Daniel P. Hewitt, "Military Expenditures 1972-1990: The Reasons Behind the Post-1985 Fall in World Military Spending," **IMF Working Paper**, N° WP/93/18 (marzo 1993).

zos para mejorar la seguridad de sus vecinos debiliten su propia seguridad¹⁴.

Han existido pocas guerras interestatales en América Latina durante el siglo XX cuando, como el capítulo de Mares muestra, sólo nueve guerras han tenido al menos 800 bajas en el campo de batalla. Por otro lado, las disputas militarizadas interestatales no son poco frecuentes, ocurriendo en promedio al menos una cada año. Típicamente la fuerza es realmente usada y no una mera amenaza en estas disputas.

Más aún, desde la década de 1960 a la de 1980, la preparación para la guerra se incrementó notoriamente en América del Sur y Central; entre esos años hubo guerras entre El Salvador y Honduras, Perú y Ecuador, y Argentina y el Reino Unido. Argentina y Chile movilizaron sus militares contra el otro y llegaron al borde de una guerra en 1978, así como lo hizo Guatemala y el Reino Unido y Guatemala y Belice. Menos severas, pero aún serias disputas se desarrollaron entre Chile y Bolivia, Chile y Perú, Argentina y Brasil, Venezuela y Colombia, y Venezuela y Guyana. Estas disputas interestatales no son "shows secundarios" puestos en escenas por militares "fuera de control", tampoco ocurrieron sólo cuando regímenes autoritarios gobernaban. En cambio, estos temas representan la herencia de las historias de estos Estados desde su independencia.

Una transformación diplomática en el Cono Sur

A partir de fines de la década de 1970 y principios de la de 1990, una transformación diplomática en las relaciones interestatales ocurrió en el Cono Sur (ver los capítulos de Escudé-Fontana, Hirst y Rojas). Hasta 1979, las relaciones entre Argentina y Brasil eran muy tensas. Las respectivas misiones militares señalaba combates entre sí. Los dos países estaban involucrados en los primeros pasos de una carrera armamentista nuclear. En noviembre de 1979, las dictaduras militares de Argentina, Brasil y Paraguay firmaron el tratado de Itaipú-Corpus. Básicamente, este acuerdo gobierna la distribución de las aguas

14 El primer estudio sistemático sobre la creación de este balance de poder fue el de Robert N. Burr's, "The Balance of Power in Nineteenth Century South America: An Exploratory Essay," *Hispanic American Historical Review* 35 (1955): 37-60.

en el sistema del río Paraná para permitir la construcción de dos megaproyectos hidroeléctricos, uno guiado por Brasil y el otro por Argentina.

Sin embargo, este tratado no solamente fomentó represas sino también paz. Se alcanzaron acuerdos adicionales entre Argentina y Brasil que redujeron considerablemente la probabilidad de una confrontación militar, comenzaron un proceso de reducción de las probabilidades de una carrera armamentista nuclear y llegaron en 1985 a importantes acuerdos de integración económica. En 1990, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, comprometiéndose a establecer un mercado común (MERCOSUR) iniciado efectivamente el 1º de junio de 1995, el cual redujo dramáticamente las barreras comerciales. El comercio argentino-brasileño se incrementó notoriamente a partir de fines de la década de 1980 y de la de los '90. Asimismo, a principios de la década de 1990, Argentina y Brasil, firmaron acuerdos de salvaguardas nucleares para proveer transparencia y garantías mutuas en sus respectivas industrias de energía nuclear.

En 1978 los gobiernos militares de Argentina y Chile se movilizaron para enfrentar una guerra entre sí; el gobierno militar de Argentina rehusó aceptar la resolución del arbitraje internacional en referencia a las tierras y aguas del Canal Beagle, a pesar que el gobierno argentino estaba comprometido de antemano a obedecer los resultados de éste. La guerra se evitó gracias a la mediación del Papa. En 1984, Argentina (entonces con un gobierno democrático) y Chile (aún bajo el régimen militar) firmaron el Tratado de Paz y Amistad en el cual Argentina aceptó la resolución en favor de Chile de la disputa sobre las islas del Canal Beagle.

Las relaciones argentinas-chilenas continuaron mejorando en diversos temas. El comercio y otras relaciones económicas también se intensificaron durante la primera mitad de la década de 1990. Y como Escudé-Fontana y Rojas muestran, 23 de las 24 disputas fronterizas sin resolver fueron acordadas a principios de los '90, gracias a una decisión conjunta de los presidentes democráticamente elegidos Patricio Aylwin y Carlos Menem.

A pesar que algunos problemas aún persisten, la transformación de las relaciones interestatales entre los tres principales países del Cono Sur no tiene precedentes en su historia internacional. En cada caso, a través de actos de Estado, los gobiernos de los tres países escogieron evitar los conflictos militares por el bien de los prospectos más amplios de colaboración.

En cada caso, las decisiones respondieron a los análisis sobre balances de poder, capacidades militares y capacidad de cada país para soportar una guerra. Ellos retrocedieron de las trincheras. Estos factores, no los tipos de regímenes políticos, fueron la clave de los cambios en curso. Regímenes claramente autoritarios fueron tan capaces de hacer la paz como de llegar al borde de la guerra. Claramente el sólo hecho de tener un sistema político democrático no provocó automáticamente la paz.

Una transformación "interméstica" en América Central y el Caribe

En América Central y el Caribe se han constatado cambios entrecruzados entre los niveles internacional y domésticos (internos) en lo que se refiere a temas de seguridad -de ahí el neologismo "inter-méstico"¹⁵. El fin de la guerra fría en Europa tuvo un impacto decisivo en los asuntos de seguridad en América Central y el Caribe (en contraste con el insignificante impacto en la seguridad del Cono Sur)¹⁶. La Unión Soviética colapsó y ninguno de sus Estados sucesores fue capaz de continuar con el apoyo al gobierno de Cuba ni con el apoyo a las organizaciones guerrilleras en las Américas. Ya desde fines de la década de los '80 la muy debilitada Unión Soviética redujo su asistencia a Nicaragua. En los '90, Cuba no significó una amenaza militar convencional para sus vecinos, también dejó de apoyar las revoluciones en otros países. En 1983, Estados Unidos y varios países anglosajones del Caribe derrocaron el gobierno Marxista-Leninista en Granada, facilitando el establecimiento de relaciones de coope-

15 La palabra fue usada por primera vez por Bayless Manning, "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs," *Foreign Affairs* 55, Nº 2 (Enero 1977): 306-324. Ha sido aplicada a latinoamérica por Abraham F. Lowenthal; ver "Changing U.S. Interests and Policies in a New World," en **The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War**, ed. Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz, y Augusto Varas (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1992), pp. 73-75.

16 En su capítulo David Mares encuentra que el fin de la guerra fría no tuvo impacto en las probabilidades de una disputa militar interestatal en América Latina en su conjunto.

ración política entre las sociedades conservadoras anglosajonas del Caribe sobre las cuales Anthony Maingot ha escrito¹⁷.

Frente a la caída y colapso de la Unión Soviética, y con el declive de Cuba, Estados Unidos, bajo la administración de George Bush, cambió sus políticas sobre América Central, facilitando de esta manera la negociación de los acuerdos de paz en Nicaragua y El Salvador¹⁸. La administración de Clinton, a su vez, fomentó la negociación de los acuerdos de paz en Guatemala. Por supuesto que los cambios a nivel internacional no fueron la única razón de estos acuerdos domésticos, pero contribuyeron significativamente para alcanzarlos.

Sin embargo, emergieron nuevos temas de seguridad al interior de América Central. La desmovilización de las fuerzas armadas y de la guerrilla dejó muchos ex soldados y guerrilleros completamente armados. Los debilitados Estados de la región - disminuidos por años de guerra y por la depresión económica de los '80- no tuvieron éxito en retirar todo el armamento de los combatientes. Estas armas contribuyeron a un tráfico de armas ilegal, los especialistas en violencia añadieron a la región un nefasto nivel de crimen. La necesidad de reinsertar en la sociedad a las tropas e insurgentes desmovilizados significa una gran carga para el presupuesto de los gobiernos y absorbe una proporción significativa de la asistencia internacional. En América Central existe un "vacío de seguridad"¹⁹, en el cual las fuerzas no-estatales podrían interrumpir los procesos sociales, económicos y políticos. Las armas que se encuentran fuera del control estatal amenazan de muchas formas al orden público. Muchas asociaciones e instituciones buscan fomentar la cooperación en esta subregión, entre ellas el Parlamento Centroamericano, la Comisión de Seguridad de América Central, la Asociación de Jefes de Policía y varias instituciones económicas inter-estatales, pero su capacidad está muy por debajo de la magnitud de la tarea.

Históricamente, fuerzas militares organizadas no-estatales internacionales han sido el flagelo de América Central y el Cari-

17 Anthony Maingot, "The Structure of Modern-Conservative Societies," en **Latin America. Its Problems and Its Promise: A Multidisciplinary Introduction**, ed. Jan Knippers Black (Boulder: Westview Press, 1984).

18 El Secretario de Estado Adjunto de Estados Unidos Bernard Aronson jugó un rol clave en ambos acuerdos.

19 En el artículo del libro editado por Domínguez, **International Security and Democracy**, Cesar Sereseres hace mención al "vacío de seguridad".

be. Ellas surgieron en la era de los piratas internacionales. A fines de la década de 1950, la ideología y la política incentivaron muchas fuerzas no-estatales; las muestras de estas motivaciones se han vuelto infrecuentes en la actualidad. En los noventa, la mayoría de las fuerzas militares no-estatales ya no son rebeldes comunistas, sino principalmente instrumentos de organizaciones criminales que buscan enriquecerse, volviendo en alguna medida a la era de los piratas.

A partir de fines de la década de 1970 en el Caribe anglosajón, elementos criminales han amenazado severamente en algunos momentos la seguridad de Dominica y de San Vicente y las Granadinas, e incluso han infiltrado profundamente varios gobiernos en la subregión. Tanto en el Caribe, como en América Central, el incremento del tráfico de drogas implica amenazas sustanciales y variadas a la seguridad. Fuerzas policiales y militares y líderes de gobiernos civiles pueden ser corrompidos. El uso de la fuerza se hace rutinario, con lo cual los niveles de violencia se incrementan o permanecen a altos niveles. Las organizaciones criminales compran gobiernos e intimidan a los críticos, incurriendo en asesinatos en algunas oportunidades.

El Sistema de Seguridad Regional del Caribe Anglosajón ha tenido un rol constructivo y además existen otras organizaciones referidas a la seguridad, muchas de las cuales incluyen a Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Más aún, el Caribe Anglosajón tiene muchas organizaciones políticas y económicas pero, con la excepción de Barbados, estas organizaciones no han igualado la amplia gama de fuerzas criminales en la zona.

Debido a que en el centro mismo de la transformación intermétrica está presente el debilitamiento de la mayoría de los Estados de América Central y el Caribe -ellos carecen de los recursos internos o internacionales para gobernar efectivamente- los prospectos de cooperación en la región son problemáticos. Todos los gobiernos pertenecientes a las organizaciones multilaterales subregionales requieren fondos. Sólo Guatemala conserva un amplio establecimiento militar y en el Caribe oriental sólo las fuerzas de Barbados tienen capacidad, profesionalismo e integridad suficiente. Debido a los niveles de crimen internacional organizado -bien armado y financiado por el tráfico de drogas- así como con una sustancial violencia subestatal -la mayoría de ésta, criminal y algo de ella a partir de los soldados desmovilizados en América Central, ninguno de estos gobiernos o instituciones multilaterales pueden hacer frente a las amenazas a la seguridad

a menos que ellos reciban un sustancial respaldo internacional de Estados Unidos y otros países.

Sin embargo, en este momento de una crisis interconectada entre los planos internacional e interno, el gobierno de Estados Unidos ha reducido drásticamente su asistencia económica a todos estos países y los Estado sucesores de la Unión Soviética la han eliminado del todo. El Reino Unido y Canadá también han reducido su ayuda al Caribe anglosajón. Otros países donantes, aunque no todos, también han disminuido sus compromisos con esta subregión. La paz no esta cerca.

¿Hacia una seguridad cooperativa?

Una de las consecuencias de la transformación diplomática en el Cono Sur ha sido el esfuerzo para anclar las relaciones entre los Estados de la región sobre bases diferentes a las del balance tradicional de poder. Para mantener la paz por otros medios diferentes a los del balance convencional, los Estados deben cooperar en la seguridad²⁰.

La seguridad cooperativa busca reducir las posibilidades y el alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta. Dentro de las regiones geográficas, la seguridad cooperativa requiere que los Estados participen reconfigurando sus instituciones militares, reasegurándose mutuamente así de sus respectivas intenciones. Los gobiernos reducen la posibilidad de una guerra o de otros conflictos severos de diferentes maneras. Ellos fomentan la transparencia en las políticas de seguridad en cada país, reduciendo de esta manera las probabili-

20 En parte debido a que uno de estos autores, William Perry, eventualmente fue secretario de Defensa, el trabajo más importante sobre seguridad cooperativa es el realizado por Ashton B. Carter, William J. Perry, y John D. Steinbruner, **A New Concept of Cooperative Security** (Washington, DC: The Brookings Institution, 1992). En América Latina, discusiones sobre seguridad cooperativa se basan en parte en Hernán Patiño Meyer quien fuera al principio de los '90 el embajador de Argentina en la OEA y entre 1992 y 1995 presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA. Sus discursos y trabajos se centran en estas materias. Entre otros, ver Permanent Council of the Organization of American States, Special Committee on Hemisphere Security, "Support for a New Concept of Hemisphere Security: Cooperative Security," OEA/Ser.G, CE/SH-12/93 rev. 1 (17 Mayo 1993).

dades de actuar basados en rumores o información falsa. Ellos fortalecen las instituciones internacionales para mantener la paz, resolver disputas y promover la colaboración para enfrentar los problemas comunes de seguridad. Asimismo, desarrollan la cooperación bilateral para referirse a preocupaciones de seguridad conjunta que son específicas para ellos. Medidas de confianza mutua pasan a ser una parte integral de las estrategias nacionales. Las estrategias de seguridad cooperativa reorientan las misiones militares hacia actividades internacionales en pro del establecimiento y la mantención de la paz. Los Estados que participan contribuyen sus fuerzas para estos fines cuando lo solicitan instituciones internacionales.

Desde un enfoque convencional de la seguridad, la disuasión se alcanza a través de la adquisición de los medios para repeler un ataque proveniente de más allá de las fronteras de la nación y de infringir altos costos en las fuerzas del atacante y tal vez también en el país atacante. En un enfoque de seguridad cooperativa, la disuasión se alcanza a través de la transparencia de los procedimientos e información militares y de las medidas de confianza mutua que involucran a las fuerzas armadas de cualquier grupo de países. En cada caso, las fuerzas armadas juegan un rol crucial en la defensa del país, pero lo hacen de maneras muy diferentes.

Finalmente, el objetivo podría ser crear lo que Karl Deutsch y sus colegas llamaron comunidades de seguridad pluralistas²¹. En un territorio determinado, se alcanza una comunidad de seguridad una vez que la gente obtiene un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y distribuidas para asegurar, por un largo período, expectativas confiables de un cambio pacífico entre sus poblaciones. Este sentido de comunidad requiere una creencia por parte de los actores de que ellos han llegado a un entendimiento en al menos un punto clave: que los problemas sociales comunes pueden y deben ser resueltos a través de procesos de cambio pacífico, es decir, a través de procedimientos institucionalizados sin el amplio uso de la fuerza física. Entre las comunidades de seguridad pluralistas, diversos go-

21 Karl W. Deutsch, Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maurice Lee, Jr., Martin Lichterman, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenheim, y Richard W. Van Wagenen, **Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience** (Princeton: Princeton University Press, 1957), pp. 5-7.

biernos conservan su independencia legal. Estados Unidos y Canadá son parte de una comunidad de seguridad pluralista así como lo son los Estados miembros de la Unión Europea.

Cada uno de los principales países de América del Sur ha buscado lograr al menos alguno de los aspectos de las políticas de seguridad cooperativa, pero cada uno de ellos lo ha hecho de manera distinta. El artículo de Francisco Rojas ilustra la especialización de Chile en el reforzamiento de las instituciones internacionales. El gobierno de Chile organizó la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1991 en la cual se hizo la Declaración de Santiago, que compromete a los Estados miembros a responder ante las interrupciones de los gobiernos constitucionales en cualquier país de las Américas. Chile apoya los cambios a los estatutos de la Junta Interamericana de Defensa para subordinarla a la OEA y permitir que la Junta opere en el campo de la seguridad bajo una autoridad civil. Chile participa activamente en la economía mundial y ha hecho su propia economía abierta y transparente. Juega un rol de liderazgo como fundador de la Organización Internacional del Comercio (OIC), participa activamente en el Consejo Económico del Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés), ha postulado para formar parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés) y ha promovido y firmado tratados de expansión comercial con varios países.

El capítulo de Mónica Hirst ilustra la especialización de Brasil en asuntos subregionales. Brasil ha mejorado sustancialmente sus relaciones con Argentina a través de la creación del MERCOSUR (el cual también incluye Uruguay y Paraguay), la firma del Acuerdo Cuadripartito de Salvaguardas Nucleares con Argentina y la Agencia Internacional de Energía Atómica (implementado desde marzo de 1994), y las medidas bilaterales de cooperación en varios campos, incluyendo el de seguridad. Hirst y Escudé-Fontana indican que las fuerzas armadas de Brasil y Argentina se han replegado de la preparación de guerra en sus fronteras y tienen frecuentes intercambios de información y personal militar para reasegurarse mutuamente. Las fuerzas armadas de Argentina y Brasil han asistido y participado en los respectivos ejercicios militares de su contraparte. Incluso, por primera vez en su historia, en septiembre de 1996 los ejércitos de Argentina y Brasil iniciaron un ejercicio conjunto ("Operación Cruz del Sur") en la provincia Argentina de Corrientes, centrado en la planificación y eje-

cución de misiones de mantención de paz bajo el auspicio de la ONU.

El capítulo de Escudé y Fontana muestra la especialización que ha adquirido Argentina en seguridad cooperativa: las iniciativas unilaterales. Unilateralmente Argentina desechó el proyecto de desarrollo del misil balístico Cóndor II, subordinó su industria nuclear a las completas salvaguardas de la Agencia Internacional de Energía Atómica y firmó el Tratado de No-Proliferación Nuclear. (En coordinación con Brasil y Chile también ratificó el Tratado de Tlatelolco que le prohíbe construir armas nucleares). El gobierno de Menem también redujo sustancialmente el presupuesto militar, eliminando el servicio militar obligatorio e iniciando un programa para privatizar y cerrar industrias que han estado siendo operadas por las fuerzas armadas.

Disputas claves también han sido resueltas entre Chile y Argentina, este proceso comenzó con la mediación papal sobre la confrontación del Canal Beagle y ha continuado a través de las negociaciones bilaterales entre los gobiernos de Argentina y Chile para solucionar la mayoría, aunque todavía no todas, sus disputas fronterizas (sin embargo, instituciones internacionales no han jugado un rol significativo en la resolución de disputas en el Cono Sur).

Otro ejemplo de una resolución exitosa de conflictos fue el Tratado firmado entre Venezuela y Trinidad y Tobago en abril de 1990 para resolver su disputa sobre su jurisdicción de las aguas del Golfo de Paria. Por otra parte, los gobiernos del Caribe anglosajón cooperan extensamente entre sí en muchas materias a través de instituciones formales y de medios informales; la mayoría de los países de las islas más pequeñas no tienen fuerzas armadas. En América Central el principal instrumento asociado al concepto de seguridad cooperativa fue la transparencia creada por el personal de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, quienes ayudaron a implantar y supervisar los procesos de paz en Nicaragua y El Salvador. Observadores de estas organizaciones también monitorearán el proceso de paz en Guatemala, en el cual seguramente se producirá el mismo efecto. En la medida que las fuerzas armadas de Nicaragua y El Salvador se reducen, disminuye la amenaza a la paz interestatal. Las instituciones internacionales no solamente ayudan a monitorear los acuerdos, también contribuyen a resolver disputas.

En suma, América Central y América del Sur así como el Caribe ilustran varios enfoques para mantener y reforzar la paz

de una manera consistente con los principios de la seguridad cooperativa. Sin embargo, también persisten varios obstáculos para la consolidación de una estrategia de seguridad cooperativa.

Los obstáculos para la seguridad cooperativa

Muchas de las medidas de confianza mutua fueron diseñadas para reducir el nivel de tensión y disminuir la posibilidad de un conflicto accidental entre adversarios. El concepto más amplio de la seguridad cooperativa, sin embargo, está diseñado para promover las condiciones que harían impensable una guerra entre los países. Dentro del marco completo de las prácticas de la seguridad cooperativa los países no orientarían sus fuerzas armadas contra el otro, sino contra amenazas más amplias en el sistema internacional, para ser enfrentadas por instituciones multilaterales. Existen muchos obstáculos para la realización de esta esperanza en América del Sur y América Central.

1. ¿Existe un enemigo y un riesgo de conflicto militar? Los países que se consideran entre sí enemigos potenciales pueden hacer uso efectivo de ciertas medidas de confianza mutua, pero probablemente no crearán ni participarán en una red de defensa basada en procedimientos de seguridad cooperativa.

Solamente Argentina del presidente Menem se aproxima a una política que casi afirma que el país no tiene enemigos salvo actores no estatales (por ejemplo, terroristas). La principal excepción continúa siendo el reclamo argentino sobre las islas del Atlántico Sur. En la disputa con el Reino Unido, sin embargo, el gobierno de Menem se ha comprometido a proceder con medios pacíficos para resolver este tema. Por lo tanto, Argentina no vislumbra posibilidades de un conflicto militar con sus vecinos de América del Sur.

En contraste, Chile ha continuado percibiendo varios enemigos potenciales. Bolivia continúa haciendo reclamaciones de territorio a Chile para permitirle su acceso directo al Océano Pacífico. Los intentos para resolver esta disputa continúan sin éxito. Por ejemplo, en 1993 el ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Ronald MacLean renunció, porque el presidente Jaime Paz Zamora desaprobó sus esfuerzos del ministro para resolver esta

antigua disputa con Chile²². Bajo los presidentes Aylwin y Fujimori, Chile y Perú realizaron un progreso sustancial para enfrentar los temas pendientes de los acuerdos territoriales y tratados de delimitación de 1883 y 1929, pero aún no han llegado a acuerdos sobre los detalles importantes principalmente debido a las divididas opiniones en Perú. Un subproducto de la guerra de 1995 entre Ecuador y Perú fue el rearmamentismo peruano (en 1996 Perú compró al menos 14 aviones de combate MIG-29 a Bielorrusia), lo cual produjo un estímulo adicional para que Chile asignara varios millones de dólares a la compra de avanzados aviones. Asimismo, queda pendiente una disputa territorial entre Argentina y Chile, la delimitación de Campos de Hielo Sur/Hielos Continentales. Las fuerzas armadas chilenas también han estado más dispuestas a pensar que el casi confrontamiento de 1978 entre Argentina y Chile podría recurrir.

En América Central existen dificultades prácticas para resolver algunas disputas fronterizas de larga data, incluso para la demarcación en la frontera entre Honduras y El Salvador basada en los principios acordados por el juicio de la Corte Internacional. Miles de campesinos salvadoreños, amenazados con la pérdida de sus tierras y el inminente cambio de ciudadanía, se han resistido al juicio de la Corte, sus protestas en septiembre de 1994 llevaron a los gobiernos de El Salvador y Honduras a re-movilizar sus tropas hacia la frontera común. También existe algún potencial para hostilidades interestatales, principalmente entre Guatemala y Belice, pero también entre Honduras y Guatemala en referencia al río Montagua y entre Nicaragua y Colombia sobre el archipiélago de San Andrés. Más aún, en el Caribe continúa una antigua disputa territorial entre Guyana y Venezuela, en la cual este último reclama la mitad del territorio nacional de Guyana.

2. ¿Existe una visión estratégica compartida?. Los gobiernos que comparten sus evaluaciones sobre la naturaleza del sistema internacional, la fuente de las amenazas, los objetivos que deben perseguir, las tareas a ser alcanzadas y los medios para alcanzar los objetivos, son aquellos que tienen muchas más probabilidades de cooperar en materia de seguridad.

Existe una diferencia entre los puntos de vista de Argentina y Brasil sobre el rol internacional de Estados Unidos. En un agu-

22 Ver Foreign Broadcast Information Service, FBIS-LAT-93-140 (23 Julio 1993), p. 22; FBIS-LAT-93-141 (26 Julio 1993), p. 33.

do quiebre con las políticas históricas de Argentina, el gobierno de Menem escogió "adherirse" a Estados Unidos en prácticamente todos los temas internacionales. Hasta la elección de Fernando Henrique Cardoso, a la presidencia de Brasil a fines de 1994, el gobierno brasileño, en contraste, percibió posibles peligros para su status internacional provenientes del rol de Estados Unidos. Las relaciones entre Estados Unidos y Brasil mejoraron considerablemente desde la inauguración de Cardoso; sin embargo, estos puntos de vista suspicaces sobre el rol de Estados Unidos han permeado las fuerzas armadas brasileñas.

Brasil busca obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, en parte para balancear la percepción sobre el descompensado peso de Estados Unidos. Brasil aspira a tener una independencia tecnológica considerable y ha resistido las restricciones internacionales sobre el desarrollo de su industria de energía nuclear. Como Hirst nos recuerda, Brasil no ha firmado el Tratado de No Proliferación Nuclear y continúa insistiendo en su derecho de acceder a la tecnología misilística para propósitos pacíficos. Brasil ha sido reacio a dotar la OEA con un sesgo intervencionista pro-democrático²³. Las fuerzas armadas brasileñas han estado preocupadas de las agrupaciones medioambientales internacionales que, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, podrían infringir la soberanía brasileña sobre gran parte de la cuenca del Río Amazonas.

De la misma manera, en Centroamérica, tal vez sólo las fuerzas armadas de Guatemala tienen una visión estratégica y, consecuentemente, no la comparten con nadie más en la subregión. Las fuerzas armadas guatemaltecas se ven como triunfantes en la guerra de varias décadas contra la insurgencia, orgullosas de haber alcanzado su éxito virtualmente sin ayuda internacional²⁴.

3. ¿Cuál debería ser el rol de los procedimientos e instituciones formales? Bajo la seguridad cooperativa los gobiernos deben tener políticas similares o al menos compatibles hacia las institu-

23 Ver Richard J. Bloomfield, "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy," **The Washington Quarterly** 17, N° 2 (Primavera 1994): 157-170.

24 Ver Héctor Alejandro Gramajo Morales, "Political Transition in Guatemala, 1980-1990: A Perspective from Inside Guatemala's Army," en **Democratic Transitions in Central América**, ed. Jorge I. Domínguez y Marc Lindenberg (Gainesville: University Press of Florida, 1997).

ciones internacionales para entregar apoyo, facilitar sus operaciones y reducir los costos de transacciones de varias actividades.

En contraste con Argentina y con el énfasis chileno en reforzar el rol de varias instituciones internacionales y procedimientos formales, el gobierno brasileño, como se indicó anteriormente, ha sido bastante más reacio a seguir este camino. Específicamente en lo que respecta a temas de seguridad cooperativa bilateral; los oficiales brasileños están preparados para practicar la transparencia en sus relaciones bilaterales con las fuerzas armadas argentinas, pero no a institucionalizar estas prácticas si es que esto fuera a reducir su propio margen de discrecionalidad. Como consecuencia, la institucionalización de las medidas de confianza mutua en el Cono Sur están muy retrasadas en comparación al récord entre los antiguos adversarios del Pacto de Varsovia y de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, OTAN.

En Centroamérica y el Caribe, distintos gobiernos y establecimientos militares tienen una perspectiva muy diferente sobre el rol de las instituciones internacionales. Debido a que no poseen fuerzas armadas, Panamá, Haití, Costa Rica y varios países Islas del Caribe Anglosajón enfatizan necesariamente y se sustentan en las instituciones internacionales y otras formas de cooperación para proveer su propia seguridad. Nicaragua, El Salvador y Guatemala se encuentran en el otro extremo del espectro: en momentos críticos sus gobiernos no tienen otra alternativa que aceptar el decisivo rol de algunas instituciones internacionales sobre sus asuntos internos, a pesar que el ejército guatemalteco es muy escéptico respecto del rol de las entidades extranjeras en el país.

4. Fuentes no tradicionales de seguridad requieren otras formas de acción. Las medidas de confianza mutua y la mayoría de los esquemas de seguridad cooperativa fueron diseñados para relaciones entre Estados. Las amenazas de la violencia relacionadas con el tráfico de drogas o con las fuerzas subestatales (guerrillas, bandas criminales) orientan la atención hacia problemas relativamente nuevos y complejos. En referencia a estas materias, el fomento de la confianza y transparencia entre Estados bien puede ser irrelevante. La capacidad de estos Estados está en cuestión, es decir, si logran con apoyo de países más fuertes de fuera de la región, movilizar recursos que les permitan superar estas relativamente nuevas pero poderosas amenazas que ya erosionan sus soberanías y rompen la paz.

Curiosamente, a pesar de que muchas medidas de confianza mutua fueron desarrolladas en Europa durante la guerra fría para aminorar las tensiones y manejar las disputas entre Estados Unidos y la Unión Soviética y sus respectivos aliados, notoriamente pocas medidas de construcción de confianza han sido desarrollada para enfrentar la severa disputa interestatal remanente de la guerra fría en las Américas, principalmente las relaciones entre Estados Unidos y Cuba²⁵.

En resumen, a pesar de la expansión de la práctica de la seguridad cooperativa en América del Sur y América Central, no se tiene todavía un régimen de seguridad cooperativa, es decir, un set de acuerdos sobre las normas, reglas e instituciones para gobernar las relaciones de seguridad entre ellos. Estos países aún están lejos de la creación de una comunidad de seguridad pluralista. A pesar de esto, ya existen regímenes de seguridad parcial. La creación de estos regímenes de seguridad emergentes es un signo de esperanza que merece ser cuidado y apoyado²⁶.

Los efectos "locales" de las misiones de mantención de paz de la ONU

América Latina ha tenido una importante participación en las misiones de paz de la ONU²⁷. Solamente Argentina representa la mitad del total de las contribuciones de América Latina a tales misiones en la primera mitad de la década de los '90 (debido a restricciones presupuestarias, sin embargo, la contribución Argentina a las misiones de la ONU fue reducida a la mitad en 1996).

Una importante distinción entre las diferentes formas de participación en estas misiones debe ser hecha. La mayoría de los países en América Latina solamente contribuye con un pe-

25 Discusiones informales han tenido lugar entre Estados Unidos y Cuba sobre estas materias y algunas medidas de confianza mutua fueron implementadas entre los dos países en la década de 1990 en torno a la base naval estadounidense de Guantánamo y en los Estrechos de la Florida.

26 Para una discusión comparativa, Fen Osler Hampson, "Building a Stable Peace: Opportunities and Limits to Security Co-Operation in Third World Regional Conflicts," *International Journal* 45 (Primavera 1990): 454-489.

27 Ver Antonio Palá "The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges," *Airpower Journal* 9 (Special Edition 1995): 17-28.

queño número de individuos a las misiones de la ONU; su participación probablemente no tendrá mucho impacto en las fuerzas del país de origen. Argentina y Uruguay, sin embargo, han participado a través de unidades relativamente grandes que ya están teniendo un efecto sustancial en sus fuerzas armadas. En 1996, Brasil por la primera vez se convirtió en el principal contribuyente latinoamericano a las fuerzas de las misiones de la ONU²⁸.

Escudé-Fontana argumentan que la participación de Argentina en las misiones de la ONU ayuda a asegurar la paz internacional, contribuye a estabilizar las relaciones civiles-militares en Argentina democrática y reduce las posibilidades de que las fuerzas armadas argentinas puedan amenazar a sus vecinos, dado que un número tan alto de contingentes es enviado a territorios distantes. La participación en las misiones de paz también entrega experiencias para la resolución de conflictos mientras que al mismo tiempo le permite a las fuerzas armadas concentrarse más en sus capacidades profesionales para las misiones internacionales que en amenazas potenciales de sus vecinos. Sus argumentos son coherentes y persuasivos.

La participación en las misiones de la ONU mejoró la competencia profesional de los militares argentinos, mejoró la interoperabilidad de las fuerzas armadas argentinas con aquellas de los países de la OTAN y entregó al personal argentino una sustancial experiencia de combate (en la guerra del Golfo, 1990-1991) y de semi combate (en Croacia a principios de los '90).

Sin embargo, ¿Qué es lo que prevendrá que cualquier país que mejora sus capacidades militares para servir en las misiones de la ONU las use para obtener una ventaja sobre sus vecinos? El involucramiento argentino en las actividades militares internacionales se ha caracterizado por dos procedimientos. Uno ha sido la participación en actividades de la ONU de seguridad colectiva y de mantenimiento de la paz. La experiencia argentina en combate y semi combate adquiridas bajo el auspicio de la ONU en la Guerra del Golfo contra Irak (un ejemplo de seguridad colectiva) y en Croacia (un ejemplo de mantención de paz) po-

28 Sin embargo, incluso en 1996, luego que Argentina redujera y Brasil aumentara el despacho de fuerzas en misiones de las Naciones Unidas, los esfuerzos argentinos relativos al tamaño de su establecimiento militar fue dos veces mayor que el de Brasil. En 1996, por cada mil soldados en sus tropas, Argentina envió 8 soldados en misiones de mantención de la paz, en cambio Brasil sólo envió 4.

dría, en principio, ser aplicada en la región. El segundo proceso ha sido la construcción de una alianza militar con Estados Unidos en tiempos de guerra, en la Guerra del Golfo y en el bloqueo de Haití en 1994. Esto puede ser una preocupación para las fuerzas armadas de Brasil y Chile, cada una de las cuales ha tenido en algunos momentos desacuerdos con las políticas de seguridad estadounidense preferidas para las Américas.

La respuesta Argentina digna de ser elogiada a los llamados de participación para el mantenimiento de la paz lejos de sus fronteras, podría indirecta y sin intención agudizar las inseguridades de un país vecino, particularmente las de Chile. En este sentido una consecuencia casual de la contribución argentina a la generación de bienes públicos internacionales podría ser la recurrencia del clásico "dilema de seguridad" entre Argentina y algunos de sus vecinos. El aumento de la participación de Brasil en las misiones de la ONU a mediados de los '90 podría traer preocupaciones similares para sus vecinos.

En sus relaciones con Reino Unido, Argentina ha enfrentado esta preocupación creativamente. Envío un amplio contingente a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU en Chipre donde el personal argentino trabajó junto a fuerzas británicas. Similarmente, el gobierno de Menem trabajó efectivamente para desarrollar un amplio número de medidas de confianza mutua con sus vecinos. Si estas políticas continuaran, en el mediano y largo plazo ellas deberían superar los temores residuales que sus vecinos puedan albergar frente a la participación argentina en misiones de la ONU en el exterior.

La decisión de participar en los arreglos de seguridad cooperativa posee un segundo riesgo, el cual es exactamente el contrario al recientemente discutido. Muchas de las tareas de mantenimiento de paz están más cercanas a las tareas "políticas" que a aquellas realmente "militares". Mientras las fuerzas armadas rediseñen más sus misiones, entrenamiento y equipamiento para responder a las operaciones de mantenimiento de la paz, menos recursos tendrán para mantener los aspectos más tradicionales de la profesionalización militar. Se podría desarrollar una tensión al interior de las fuerzas armadas o entre ellas y los gobiernos civiles por estas razones.

En términos más generales, está en cuestión si es que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos estarán cómodas con la definición de sus misiones para asemejarse a aquellas de las fuerzas armadas de Canadá. Las fuerzas armadas

canadienses participan en misiones de seguridad colectiva y de mantención de la paz bajo los auspicios de la OTAN y de la ONU. Las fuerzas armadas de Canadá tienen una experiencia sustancial en el fomento de la confianza y en muchas medidas de seguridad cooperativa. Ellas están entre las fuerzas armadas más profesionales y competentes en el mundo, pero Canadá no está amenazada militarmente por su poderoso vecino del sur y las fuerzas armadas canadienses no están diseñadas para disuadir una invasión de su vecino. Las fuerzas armadas de la mayoría de los países de América Latina no están dispuestos y probablemente no abandonarán esta última misión.

El servicio internacional de mantención de la paz bajo el auspicio de las Naciones Unidas -un bien público- podría provocar tensiones entre el gobierno civil del país enviante y sus fuerzas armadas. Esto sugiere un tercer riesgo en la participación en tales misiones. Es muy importante asegurarse las bases internas de apoyo para una política exterior activa antes y durante el involucramiento en tales políticas. En el caso de Venezuela se puede apreciar que su involucramiento internacional no tuvo suficiente respaldo al interior del país. El gobierno civil no atribuyó suficiente atención a explicar su activa política exterior a sus propios militares y fracasó en equipar sus propias fuerzas armadas para las tareas que se les solicitaba.

En 1989 y 1990, las fuerzas armadas venezolanas destinaron cientos de oficiales militares y tropas a Honduras y Nicaragua, como parte de las fuerzas de mantención de la paz de las Naciones Unidas, para ayudar a monitorear el cese al fuego en la guerra civil de Nicaragua y, eventualmente, ayudar a desarmar la Resistencia Nicaragüense (los "contras") tras la derrota electoral de los Sandinistas y la inauguración de la presidencia de Violeta Chamorro. Ellos fueron parte de una importante misión: primera vez que un grupo Militar de Observadores operaba en las Américas y la primera vez en el mundo que un grupo como este sería utilizado para desmovilizar y desarmar fuerzas irregulares. Sin embargo, los oficiales y soldados venezolanos no contaron con el equipo necesario para llevar a cabo esta misión y tuvieron que solicitar asistencia a otros países.

En la medida que los oficiales profesionales de Venezuela reflexionaron sobre esta experiencia, algunos se cuestionaron la competencia e incluso la legitimidad de un gobierno venezolano, y de su alto comando militar, que enviaba a sus militares a realizar una misión para la cual no estaban preparados y que reque-

ría "suplicar" a otros para que la llevaran a cabo. Estas circunstancias alimentaron el descontento de algunos oficiales militares venezolanos frente al gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez y contribuyeron a su participación en los dos intentos fallidos de golpe militar efectuados durante 1992. De esta manera, la desestabilización de la democracia venezolana fue una consecuencia inesperada de haber generado un "bien público", el servicio en Nicaragua bajo el auspicio de las Naciones Unidas.

La desavenencia entre los militares venezolanos y las autoridades civiles no comenzó con el envío de cientos de soldados para asegurar la paz en Nicaragua, tampoco fue el envío mismo el factor decisivo en los intentos de golpes posteriores, pero la decisión de enviar tropas y los problemas operacionales prácticos de ejecución de esta misión contribuyeron a la desavenencia con los militares.

El caso venezolano es serio. La seguridad cooperativa y las misiones de mantención de la paz de la ONU comienzan en casa. Los gobiernos civiles requieren del consejo profesional de sus propias fuerzas armadas para ser capaces de servir en el exterior en cualquier misión y por sobre todo ellos deben explicar y buscar cómo persuadir los militares de que tal participación responde a un interés nacional. Con la ausencia de estos pasos cruciales, la participación en las misiones de las Naciones Unidas podría debilitar la estabilidad política democrática, como casi lo hizo en Venezuela.

La experiencia latinoamericana de mayor participación en las misiones de mantención de la paz de la ONU es demasiado reciente y limitada para dar suficientes luces sobre un asunto clave: ¿ayuda esta participación a consolidar las instituciones democráticas en el país que envía las fuerzas? Por el momento, la evidencia no es concluyente. Esta participación contribuyó al debilitamiento del gobierno constitucional en Venezuela pero parece haber ayudado a fortalecerlo en Argentina. La relación entre seguridad, democracia y paz, por supuesto, va más allá de la participación en la ONU. A continuación examinaremos estos aspectos.

Democracia y paz: ¿Un sesgo hacia el *statu quo*?

Raro como claramente es la guerra entre países con gobiernos civiles constitucionales, y raro como ha sido la guerra en

América del Sur, Ecuador y Perú lucharon durante una semana en 1981 y por varias semanas en 1995, mientras ambos eran gobernados por presidentes constitucionales, civiles quienes ganaron elecciones libres y competitivas. Sin llegar a la guerra, graves disputas militarizadas interestatales también han ocurrido entre regímenes democráticos (por ejemplo, Venezuela y Colombia a fines de los '80 por la demarcación marítima). Como David Mares lo expresa, los países en América Latina que generalmente definimos como democráticos no son afectados en su decisión de usar la fuerza en su política exterior por consideraciones como si el país con el cual ellos tienen una disputa es democrático o no. En América del Sur las repúblicas se hacen la guerra entre sí.

En consecuencia, como los capítulos de Mares y Desch clarifican, la expansión de la democracia a lo largo de América Latina puede tener una relación indeterminada con la mantención de la paz. La baja frecuencia de la guerra en esta región no puede ser explicada en términos de la consolidación de largas tradiciones de políticas democráticas; por el contrario, la reducción en la incidencia de la guerra fue inicialmente alcanzada en la década de 1880, con anterioridad a la extensión del sufragio y de la aceptación generalizada de las prácticas de elecciones libres y competitivas. La democracia por sí sola no garantiza la paz en la región; gobiernos democráticos y no democráticos han participado en prácticas que hacen la guerra menos probable, como fuera indicado, por ejemplo, en la discusión sobre las transformaciones diplomáticas de América del Sur. Las democracias tampoco tienen menos posibilidades que las no democracias de participar en disputas interestatales militarizadas entre sí.

Existen indicadores adicionales que muestran que los procedimientos democráticos en América Latina y el Caribe podrían hacer más difícil la resolución de las disputas territoriales de larga data. Consideremos los efectos de ciertos procedimientos e instituciones que son centrales a la noción de la democracia constitucional: el rol del Congreso, los partidos y las elecciones. En las décadas de 1980 y 1990 fracasaron varios intentos para resolver disputas territoriales en los congresos debido a la competitividad adversaria de los partidos políticos.

Las políticas democráticas de Venezuela, por ejemplo, han hecho mucho más difícil resolver la disputa fronteriza con Colom-

bia²⁹. El congreso venezolano ha ayudado a descarrilar varios intentos para negociar y resolver esta disputa³⁰.

En mayo de 1993, Chile y Perú firmaron la Convención de Lima para resolver todas las disputas pendientes relacionadas con su frontera. En Perú, la oposición democrática al presidente Fujimori intentó debilitar, en base a este acuerdo, la posición política presidencial durante la primera etapa de su campaña de reelección. En 1994, Fujimori tuvo que retirar el tratado de la consideración parlamentaria para prevenir su derrota.

En 1991 los presidente Aylwin y Menem acordaron resolver las 24 disputas fronterizas pendientes entre Chile y Argentina. 22 fueron resueltas rápidamente a través de las acciones de los ejecutivos; la disputa sobre Laguna del Desierto fue llevada a un arbitraje internacional, que Argentina ganó en octubre de 1995. La delimitación de los Hielos en el Cono Sur tuvo que ser ratificada por los congresos, debido a que los tratados vigentes no cubrían esta materia. En el congreso argentino, el partido radical se opuso a la ratificación y obtuvo suficiente apoyo de los miembros peronistas del congreso para prevenir su ratificación. Esta disputa aún está sin resolverse.

Problemas semejantes referidos a la relación entre instituciones democráticas y procedimientos, por una parte, y los acuerdos de paz, por otra, son evidentes en América Central, como lo demuestran como por ejemplo las relaciones entre Belice y Guatemala³¹. Después de años de negociaciones formales e informales, el 15 de agosto de 1991 Guatemala reconoció la independencia de Belice, la cual había sido declarada casi diez años antes. Como intercambio tácito, Belice acordó algunos cambios en sus límites marítimos para satisfacer los deseos de Guatemala de acceder al mar del Caribe. Los cambios permiti-

29 Ver John Martz, "National Security and Politics: The Colombian-Venezuelan Border," **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 30, Nº 4 (Invierno-1988-89): 117-135; Larry George, "Realism and Internationalism in the Gulf of Venezuela," **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 30, Nº 4 (Invierno 1988-89): 139-163.

30 La existencia de un gobierno constitucional es amenazada por la persistencia de esta disputa. En 1992, los golpistas militares venezolanos reclamaron que las concesiones territoriales injustificadas a Colombia estaban entre los factores que motivaban sus esfuerzos.

31 Para una discusión histórica ver: Alma H. Young and Dennis H. Young, "The Impact of the Anglo-Guatemalan Dispute on the Internal Politics of Belize," **Latin American Perspectives** 15, Nº 2 (Primavera 1988): 6-30.

rían que los buques guatemaltecos utilizaran un canal de navegación en el Golfo de Honduras lo que de otra manera sería de uso exclusivo de Belice. En mayo de 1993, el presidente guatemalteco, Jorge Serrano, quién alcanzara el acuerdo con Belice, fue forzado a renunciar después de su fracasado intento de dar un golpe contra el Congreso, las cortes y los partidos políticos. En las siguientes semanas, el gobierno civil sucesor consideró públicamente revisar el acuerdo con Belice; sin embargo, el tema posteriormente perdió notoriedad. En tanto, Belice se encontraba en campaña electoral.

El 30 de junio de 1993 el Partido de Unidad Democrática de oposición ganó las elecciones nacionales de Belice y asumió el poder. Como lo prometió durante su campaña electoral, el nuevo Primer Ministro, Manuel Esquivel, procedió a suspender el Acta de Areas Marítimas que según las negociaciones previas le entregaba a Guatemala el acceso irrestricto al mar del Caribe. Los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido presionaron al gobierno de Esquivel para que no cancelara el Acta. El Reino Unido amenazó con retirarse de su acuerdo de defensa con Belice si es que Esquivel procedía con sus planes. Esquivel retrocedió en sus intenciones. Este incidente fue contenido gracias a la acción coercitiva de los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido. Sin embargo, el proceso democrático electoral desestabilizó las relaciones de seguridad entre Belice y Guatemala³².

Por otra parte, algunos procedimientos democráticos han servido para hacer y consolidar la paz. Por ejemplo se puede considerar el caso más dramático, el tratado chileno-argentino de 1984 referido al Canal Beagle enfrentó una considerable oposición de las fuerzas armadas y otros sectores en Argentina. El presidente Raúl Alfonsín optó por llevar el tratado a un plebiscito nacional. El inmenso apoyo al tratado registrado en ese plebiscito fue decisivo y permitió que el gobierno argentino aceptara su "pérdida" en el Canal Beagle por el bien de una ganancia mucho

32 Foreign Broadcast Information Service, FBIS-LAT: 93-122 (28 Junio 1993), pp. 13, 16-17; 93-123 (29 Junio 1993), pp. 11-14; 93-124 (30 Junio 1993), p. 5; 93-126 (2 Julio 1993), p. 14; 93-127 (6 Julio 1993), p. 18; 93-127 (7 Julio 1993), pp. 20-21; 93-237 (13 Diciembre 1993), pp. 27-28. También ver: **Caribbean and Central América Report**, RC-93-06 (22 Julio 1993), pp. 2-3; **Los Angeles Times** (12 Diciembre 1993); **Financial Times** 2 Julio 1993, p. 4; 20 Julio 1993; and 14 Octubre 1993. También me estoy respaldando en entrevistas confidenciales.

mayor en el largo plazo en cuanto a seguridad interestatal y a los prospectos de cooperación con Chile.

Paradójicamente quizás, el hecho que los gobiernos militares en Argentina, Brasil y Chile comenzaran el reaceramiento con sus vecinos augura buenos resultados para los prospectos de consolidación de la paz. Los presidentes civiles democráticamente electos pudieron continuar y construir sobre las decisiones de las fuerzas armadas para alejarse de los prospectos de una guerra. En Argentina la política de mejorar las relaciones con Brasil, iniciada bajo el gobierno militar, ha sido subsecuentemente desarrollada por los gobiernos de los dos principales partidos, los radicales y los peronistas. En Brasil la política de mejoramiento de las relaciones con Argentina, también iniciada por el gobierno militar, ha sido desarrollada posteriormente por 4 presidentes civiles, quienes representan un amplio espectro de la opinión política. En Chile, el acercamiento con Argentina, iniciado por el gobierno del General Augusto Pinochet, fue profundizado por los sucesivos gobiernos de la Concertación, una coalición constituida por partidos de centro y centro izquierda. El proceso de democratización y los resultados electorales confirmaron las políticas iniciadas por los gobiernos militares y convirtieron lo que pudo haber sido decisiones minoritarias de líderes políticos específicos o partidos en políticas bilaterales de los respectivos Estados. Los procedimientos democráticos hacen más creíbles los compromisos interestatales para con la paz.

Estas observaciones sugieren la hipótesis que, en referencia a los temas de seguridad interestatales en América Latina y el Caribe, las democracias exhiben un prejuicio hacia el *statu quo*: es difícil para ellos alterar el *statu quo*. Es difícil para ellos hacer la paz (a pesar que como la resolución de la disputa del Beagle lo demuestra, no es imposible). Es difícil para ellos romper la paz (a pesar que el conflicto entre Ecuador y Perú de 1981 y 1995 lo muestra, no es imposible tampoco). El patrón más exitoso de hacer la paz y mantener la paz desde la década de 1970, especialmente evidente en el Cono Sur, fue iniciado por un gobierno militar y ha sido continuado por un gobierno civil. Para una paz segura en democracias aún frágiles las fuerzas armadas deben ser incluidas en los acuerdos de consensos para hacer y mantener la paz; una vez que esto ocurre, los gobiernos constitucionales sostienen la paz. De esta manera, la democracia ha contribuido de una manera más sutil a la consolidación de la paz y a redu-

cir las probabilidades de que gobiernos democráticos se hagan la guerra entre sí.

Más aún, los ejemplos de esfuerzos parcialmente frustrados para resolver todas las disputas territoriales pendientes entre Chile y Perú, Argentina y Chile, y Guatemala y Belice, llaman la atención sobre un factor adicional que podría hacer más factible para las democracias contribuir a asegurar la paz: la necesidad de los gobiernos y los partidos de oposición de acordar los lineamientos generales de un acuerdo con anterioridad a su envío formal al congreso. Estos acuerdos se han hecho relativamente frecuentes en referencia a decisiones de políticas económicas, pero aún tienen que llegar a ser la norma respecto a la seguridad interestatal. Acuerdos entre partidos "comprometen el futuro". A través del apoyo a los acuerdos, actualmente la oposición garantiza efectivamente que los acuerdos perdurarán incluso si la oposición ganara las siguientes elecciones nacionales.

En el hemisferio occidental, la democracia por sí sola no hace o mantiene la paz. Las contribuciones democráticas al mantenimiento de la paz requieren esfuerzos políticos activos para obtener el apoyo de las fuerzas armadas y de los civiles de oposición para así involucrar a los países vecinos en un proceso diplomático que en su debida oportunidad asegure la paz.

Relaciones de seguridad interamericanas

Las instituciones y los procedimientos militares interamericanos son legados de las guerras internacionales que terminaron y de las amenazas al orden interno cuyos significados se han desvanecido o declinado significativamente³³. Fundada en enero de 1942 para contribuir a la defensa de las Américas durante la II Guerra Mundial, la Junta Interamericana de Defensa precede al Tratado de Asistencia Recíproca Interamericano (Tratado de Río) y a la Organización de Estados Americanos (OEA)³⁴. La Junta ha tenido una relación poco definida con la OEA. Los miembros de la Junta son oficiales militares en servicio activo.

33 Para historia ver: Jack Child, **Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1978** (Boulder: Westview Press, 1980).

34 Para una discusión histórica ver: J. Lloyd Mecham, **Inter-American Security Relations** (Austin: University of Texas Press, 1962).

En 1962, el Colegio Interamericano de Defensa fue creado. Su currículum se centra en los problemas estratégicos, sociales, económicos, políticos y militares de las Américas. Los estudiantes son coroneles y tenientes coroneles (o rangos equivalentes) de los países miembros de la Junta³⁵. Los comandantes de las instituciones militares de varios países también se reúnen regularmente alrededor de temas comunes. Entre estos foros se encuentran la Conferencia de los Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana y el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas. Otro foro es la Comisión de Defensa Conjunta Estados Unidos-México. Adicionalmente, también existen ejercicios militares de rutina regularmente programados por las fuerzas aéreas y navales; las Operaciones UNITAS para las armadas del hemisferio han sido una de las principales y más visibles operaciones por muchos años.

En democracia, las fuerzas armadas deberían estar subordinadas a la autoridad civil, pero ninguna de las instituciones multilaterales y procedimientos mencionados anteriormente están formalmente subordinados a las adecuadas autoridades civiles: la Junta y el Colegio Interamericano de Defensa no están subordinados a la Organización de Estados Americanos³⁶. La OEA también tienen alguna responsabilidad en este fracaso; solamente a partir de 1992 la OEA estableció un Comité Especial de Seguridad Hemisférica (su primer presidente fue el embajador de Argentina en la OEA, Hernán Patiño Meyer). Similarmente, los Comandantes de los Ejércitos y las fuerzas armadas de varios países se reúnen, pero solamente a partir de julio de 1995, se reunieron los ministros de defensa. A pesar que Estados Unidos tiene secretarías civiles del ejército y de la fuerza aérea, ellos ni siquiera asisten a las conferencias interamericanas de las respectivas instituciones militares que ellos se encabezan.

Anteriormente en este capítulo, destacué que los mecanismos para cooperar en torno a los temas de seguridad aún están poco institucionalizados en el Cono Sur y con escasos recursos

35 Adicionalmente, Estados Unidos también tiene el U.S. Army School of the Americas, el Inter-American Air Forces Academy, y el Naval Small Craft and Technical Training School.

36 Para una discusión en este tema ver: Embajador Hernán Patiño Meyer (Presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA), "El futuro de la Junta Interamericana de Defensa," *Ser en el 2000* 5 (Marzo 1994): 59-61.

en América Central y el Caribe. Sin embargo, las organizaciones y los procedimientos militares interamericanos pueden estar sobre institucionalizados. Estas han resistido exitosamente los esfuerzos para transformarlas incluso cuando las necesidades de cambios son evidentes.

El futuro de estos rezagos institucionales y proceduales estuvo fuera de la agenda formal en la I Reunión de Ministros de Defensa que tuvo lugar en Williamsburg, Virginia, en 1995. Por ejemplo, el secretario de defensa estadounidense William Perry hizo referencia a la necesidad de "apoyar un rol expandido del Colegio Interamericano de Defensa para la educación de civiles en estudios de seguridad nacional", pero los seis principios acordados en Williamsburg no incluyeron estos temas³⁷. La II Reunión de Ministros de Defensa, en Bariloche, Argentina, en octubre de 1996 tocó nuevamente el tema del rol del Colegio en la promoción de estudios de defensa, pero la Declaración de Bariloche no tuvo éxito en abordar un aspecto clave: como subordinar adecuadamente este Colegio a la autoridad civil internacional³⁸.

Sin embargo, el hecho de tener estas reuniones de Ministros de Defensa ha sido importante y útil. En varios países que han adoptado recientemente la política de nombrar civiles como ministros de defensa, estas reuniones han contribuido a la legitimidad y duración de esta nueva práctica. En Brasil, donde no existe un ministro de defensa, las reuniones se sumaron a la urgencia de considerar la utilidad de efectuar un cambio en la organización del Gabinete y en las relaciones del gobierno con las fuerzas armadas. En todas partes, las reuniones hicieron necesario que las instituciones militares cooperaran para que se prepararan para los eventos y en algunos países las instituciones militares y el Ministerio de Defensa tuvieron que cooperar con el Ministerio de Relaciones Exteriores³⁹.

De esta manera, incluso los cambios más modestos en los procedimientos pueden generar importantes consecuencias. Ma-

37 Secretario de Defensa William J. Perry, Defense Ministerial of the Americas, "Closing Remarks" (Williamsburg, Virginia, 26 Julio 1995).

38 "Declaración de San Carlos de Bariloche," **Fuerzas Armadas y sociedad** 11, N° 3 (Julio-Septiembre 1996): 33-37.

39 Entrevistas confidenciales. También ver el capítulo de Palá, en el libro editado por Domínguez, **International Security and Democracy**, para evidencias de la colaboración militar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en referencia a las misiones de mantención de la paz de la ONU.

yores cambios en las instituciones y procedimientos interamericanos (subordinación de la Junta Interamericana de Defensa a la OEA, transformación del currículum del Colegio Interamericano de Defensa para entregarle atribuciones a los civiles para gobernar, insertar la participación civil en otras reuniones hemisféricas en las cuales los temas de seguridad son discutidos) bien podrían tener efectos saludables para la consolidación de la seguridad y la democracia.

Sin embargo, estas instituciones y procedimientos probablemente no serán reformados a menos que el gobierno de Estados Unidos esté preparado a comprometer una atención y esfuerzo sustanciales en tales cambios. El capítulo de Desch argumenta fuerte y convincentemente que la atención de las políticas de Estados Unidos, sus intereses y compromisos sobre los temas de seguridad en América Latina, probablemente declinarán sustancialmente en los próximos años como consecuencia del fin de la guerra fría en Europa.

A corto plazo, sin embargo, se ha constatado una considerable atención de Estados Unidos hacia los temas de seguridad en las Américas. En la medida que la guerra fría estaba terminando en diciembre de 1989, Estados Unidos invadió Panamá. En septiembre de 1994 Estados Unidos intervino en Haití con autorización de las Naciones Unidas. Las preocupaciones hemisféricas y de Estados Unidos sobre los tiempos y las formas de una transición política en Cuba han ido en aumento. Estados Unidos continúa su presencia militar y en Honduras a través del *Joint Task Force-Bravo*⁴⁰. El gobierno de Estados Unidos apoya decididamente la participación latinoamericana en las medidas de confianza mutua y en las operaciones de mantención de la paz de las Naciones Unidas. El Secretario de Defensa, William Perry incluso comprometió el más escaso de los recursos, su propio tiempo, para concentrarse en la atención militar en América Latina (se apartó de su cargo en enero de 1997 cuando la segunda administración de Clinton comenzaba).

En todo caso, aún persiste un desajuste entre varios de los objetivos de Estados Unidos y la autopercepción de la mayoría de las fuerzas armadas latinoamericanas (excepto, tal vez, aquellas de Argentina). La mayor parte de las fuerzas armadas de la

40 El Comando del Sur de Estados Unidos terminó su retiro de Panamá en 1998, de acuerdo al tratado Estados Unidos-Panamá referido al Canal de Panamá.

región aún no está preparada para sumarse a las preferencias declaradas de Estados Unidos hacia la seguridad cooperativa y participación en las misiones de las Naciones Unidas como las características claves que definan los establecimientos militares de América Latina y El Caribe⁴¹. De hecho, algunas de las fuerzas armadas en América Central y América del Sur aún no están completamente comprometidas con la supremacía civil sobre la militar, en el contexto de la democracia constitucional. Aún es incierto qué visión de futuro prevalecerá, aunque mucho depende aún de la voluntad de Estados Unidos para realizar un compromiso sostenido en que incentive la seguridad y la democracia en las Américas.

Conclusiones

"La principal función de las fuerzas armadas de Latinoamérica siempre ha sido la mantención del orden interno". Esta era la sentencia operativa para Latinoamérica de la Apreciación de Inteligencia Nacional de Estados Unidos de diciembre de 1955, la primera desde el fin de la presidencia de Harry Truman y la última antes del desembarque de Fidel Castro en el este de Cuba para comenzar la insurgencia⁴². Esta era precisa en varios aspectos, pero no estimó adecuadamente -al igual que otras apreciaciones similares han subestimado- la autopercepción de las fuerzas armadas de los países de América Latina de que ellas juegan un rol fundamental en la defensa de la nación. Más importante aún, estas visiones típicas de Estados Unidos han contribuido a lo largo del tiempo a la falta de preparación de Estados Unidos para eventos tales como la guerra entre Ecuador y Perú en 1995.

Las transformaciones diplomáticas en el Cono Sur y las transformaciones intermísticas en América Central y el Caribe han cerrado capítulos de inseguridad y violencia en la historia de

41 En referencia a políticas de Estados Unidos, **United States Security Strategy for the Americas**, pp. 17-18, 24.

42 National Intelligence Estimate, "Conditions and Trends in Latin America," en **Foreign Relations of the United States, 1955-1957**, VI, ed. Office of the Historian, U.S. Department of State (Washington: U.S. Government Printing Office, 1987), p. 24.

estas subregiones. Sin embargo, especialmente en Centroamérica y el Caribe, la violencia internacional no-estatal y la violencia doméstica sub-estatal se han incrementado drásticamente hasta amenazar la estabilidad internacional y doméstica, mientras que la historia de disputas territoriales y fronterizas permanece evidente en estas subregiones y en América del Sur.

Grandes avances se han dado en América Central y del Sur desde fines de la década de 1970 para promover la seguridad internacional y consolidar la paz. Estas políticas han tenido lugar conjuntamente con la democratización de la región pero la han precedido; la conservación de su éxito no está garantizada por el sólo hecho de la democratización. La consolidación de la paz continúa requiriendo una atención política sustancial para construir coaliciones cívico-militares que la apoyen.

En sus etapas iniciales, sin embargo, los intentos para consolidar la democracia podrían incrementar el riesgo de conflictos interestatales. En la medida en que los gobiernos democráticos buscan reducir la posibilidad de una interferencia o golpes militares, ellos instan a sus fuerzas armadas a encontrar misiones más allá de las fronteras del país. Al hacer esto, se arriesgan a conflictos internacionales incluso cuando esperan reducir los riesgos de un conflicto doméstico. Para hacer que la consolidación democrática sea compatible con la consolidación de la paz, las Américas requieren de un liderazgo interno e internacional para resolver antiguas disputas y asegurar las bases de la supremacía civil sobre las fuerzas armadas al interior de los países y en la gobernabilidad de las instituciones de seguridad interamericanas.

Contrariamente a la *Apreciación de Inteligencia Nacional* de Estados Unidos citada anteriormente, para asegurar la democracia el gobierno de Estados Unidos debería reconocer la continuidad, y quizás la mayor importancia actual de las misiones externas de las fuerzas armadas de América Latina, para colaborar con ellas profesionalmente y ayudarlas a concentrarse sostenidamente en enfrentar los problemas conjuntos de seguridad internacional que aún enfrenta la región y más allá del hemisferio, de una manera cooperativa. Sólo entonces la seguridad, la paz y la democracia tendrán una buena posibilidad de alcanzar el éxito a lo largo de las Américas.