

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y
POLITICAS DE DEFENSA
EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS
ANDRES FONTANA
FERNANDO BUSTAMANTE
THOMAZ GUEDES DA COSTA
JUAN VELIT
CARLOS MARIA LEZCANO
ANDRES SERBIN
ALBERTO MULLER ROJAS
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON
EMILIO MENESES
MARIO BARROS VAN BUREN
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEA) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

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

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEA

Inscripción N° 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

PRESENTACION	I
LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL Augusto Varas	1
PRIMERA PARTE	71
AMERICA DEL SUR	
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989 Andrés Fontana	73
LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA Fernando Bustamante	117
LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA Thomaz Guedes da Costa	193
EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU Juan Velit Granda	211

POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY Carlos María Lezcano	249
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA Andrés Serbin	269
EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO Alberto Müller Rojas	317
SEGUNDA PARTE	355
CHILE	
DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE VA Rigoberto Cruz-Johnson	357
PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA Emilio Meneses	365
CHILE Y EL OCEANO PACIFICO Mario Barros van Buren	443
LAS MISIONES DE LA ARMADA VA Jorge Arancibia Reyes	467
AUTORES	493

LA POST-GUERRA FRIA,
LA SEGURIDAD HEMISFERICA
Y LA DEFENSA NACIONAL

Augusto Varas

El 19 de noviembre de 1990, a poco más de un año del fin del muro de Berlín, se dió término a la guerra fría. El *Tratado de París*, que limita drásticamente las fuerzas convencionales en Europa marcó el inicio de la post-guerra fría. La posterior *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa* (CSCE) y el término del *Pacto de Varsovia*, sellaron el inicio de esta nueva época.

El fin de la guerra fría es una realidad¹. Los estados totalitarios, contradiciendo todas las predicciones, han iniciado un irreversible proceso de democratización. El principio del fin comenzó cuando las superpotencias acordaron reducir el número de misiles estratégicos intermedios en Europa, apoyando indirectamente el proceso de solución pacífica de los conflictos en África (Angola, Sudáfrica), América Central (acuerdo bipartidario en EEUU y en la región sobre Nicaragua) y Asia (Irán-Irak, India-Pakistán, India-China, Afganistán).

Esta nueva realidad internacional fue destacada por uno de los principales gestores de la política estadounidense George Kennan, cuando afirmó ante el Senado de Estados Unidos en abril de 1989 que

"cualquiera hayan sido las razones que hayamos tenido alguna vez para considerar a la Unión Soviética como el principal oponente militar, no sólo posible sino probable, el tiempo para este tipo de consideración claramente ha pasado. (Los intereses soviéticos) no están tan seriamente en conflicto con los nuestros como para justificar la idea de que considerables diferencias entre

¹ De acuerdo a algunos excesivamente entusiastas autores incluso la historia ha terminado, Francis Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest*, Summer, 1989.

nuestros países no puedan ser resueltas por las vías normales de la negociación y el acomodo recíproco".²

Tales estimaciones han sido ratificadas por los hechos ocurridos tanto en Europa del Este como en la URSS. La mutación de la Unión Soviética ha transformado el sistema político y económico de Europa del Este. Igualmente se ha modificado la dominante presencia de Rusia en el conjunto de lo que otrora fuera la URSS. El escenario estratégico de lo que fue la segunda superpotencia mundial está configurándose en torno a la Federación Rusa como nuevo centro dominante, quien concentrará el poder nuclear existente - misiles estratégicos y de teatro - dispersos en su territorio y ex-periferia. Aun cuando este poder militar sólo le permite calificar como miembro del club atómico, le proporciona un instrumento de negociación internacional no despreciable que se podría poner al servicio de su integración a la comunidad económica internacional. Los crecientes intereses occidentales -Alemanes, Suecos, Estadounidenses - y Japoneses en lo que fueron las economías centralmente planificadas, tenderá a forzar una nueva forma de relación estratégica-militar entre lo que quede de las URSS y las potencias occidentales.

La radicalidad de estas transformaciones hizo posible una nueva afirmación de Kennan quien afirmó que "los cambios que se están produciendo en Europa Central y Europa del Este son enormes e irreversibles".³ Si esta tendencia continúa, el mundo del siglo XXI será sin duda distinto del mundo bipolar de comienzos de los ochenta. En consonancia con estos cambios, una nueva estructura de relaciones políticas internacionales deberá emerger en los próximos años.

² George Kennan, "The Future of U.S.-Soviet Relations". Statement for presentation to the Foreign Relations Committee of the U.S. Senate, abril 4, 1989.

³ George F. Kennan, "An Irreversibly Changed Europe, Now to be Redesigned", en *The International Herald Tribune*, noviembre 14, 1989.

Otra consecuencia de estas transformaciones globales puede observarse en el acelerado proceso de reacomodo intrabloques.⁴ La estructuración de un orden económico internacional ha terminado por romper las viejas relaciones políticas internacionales. Estas deben ahora readecuarse a las primeras. En el campo político internacional se comienzan a definir nuevas normas, instituciones, el tipo de fuerzas requeridas para conjurar las nuevas amenazas a ese nuevo orden, y las áreas de responsabilidad de los principales actores del sistema⁵. Sin embargo, estos cambios no son simétricos con las transformaciones económicas, ni están sincronizados entre sí, lo cual da por resultado un aparente "desorden" internacional de post-guerra fría.

En la actualidad el principio integrador de la comunidad internacional o de partes de ellas no descansa en la confrontación y alianzas político-ideológicas. Las ideologías revolucionarias están en retiradas. Sólo desarrollos futuros de ideologías fundamentalistas o del islamismo⁶ podrían volverse en contra de un nuevo orden político internacional.

Considerando el carácter crecientemente "doméstico" de esta sociedad global⁷, y abusando de una analogía sociológica à la Durkheim, estaríamos transitando desde un estado de

⁴ Sobre los efectos estratégicos de estos cambios, ver: Dominique David, "Les Alliances en Mutation Ont Encore Un Rôle à Jouer en Europe", *Le Monde Diplomatique*, enero, 1990.

⁵ Ello sería necesario para evitar grandes tensiones y crisis sistémicas. Respecto de los conflictos generados al interior del sistema internacional en momentos de transición, ver: Zeev Maoz, "Joining the Club of Nations: Political Development and International Conflict, 1816-1976", *International Studies Quarterly*, June 1989.

⁶ Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic Monthly*, September 1990.

⁷ Norman A. Palmer, "Thoughts on International Relations and World Society: A Dialogue Renewed", *International Studies Notes*, Spring 1990.

"solidaridad mecánica", caracterizado por estados de conciencia nacionales de bloques interestatales homogéneos, en la que predominó la coacción intra-bloque y el uso de las sanciones y de la fuerza para incrementar la cohesión interna, a uno de "solidaridad orgánica" internacional, en el que tendería a predominar una gran variedad de actos contractuales entre unidades autónomas en creciente número y nivel de interdependencia, y, por consiguiente, dominaría el escenario futuro el tema de las múltiples cambiantes y flexibles alianzas que le expresen⁸. Producto de esta tendencia, las instancias de negociación verán incrementada su importancia, y las crisis internacionales se manifestarán en este período de transición como imposibilidades de acuerdo sin el recurso a la coacción.

Con todo, la línea ordenadora central de estas transformaciones es la creciente adecuación -simetría y sincronización- entre la expansión de los cambios económicos ya iniciados, las transformaciones políticas derivadas en curso y las visiones de ese nuevo orden global interdependiente de nuevo tipo que aún no emerge con claridad, pero que en todo caso son radicalmente diferentes a las del período de guerra fría.

Para delinear los nuevos elementos que se incorporan tanto a nivel global como regional al proceso de definición de una política de defensa, dividiré el tema en tres partes. La primera, analizará las nuevas dimensiones y conceptos estratégicos contemporáneos y su eventual impacto en las políticas de defensa. La segunda, establecerá las nuevas características del proceso de integración económica a nivel mundial. La tercera, estudiará la actual y futura posición de América Latina en el hemisferio occidental, la política de los Estados Unidos en el área, y las consecuencias que ésta podría tener para los países de la región. Finalmente se analizarán las formas de relación

⁸ Un análisis del impacto de los cambios internacionales en curso sobre las teorías de relaciones internacionales, en: Luciano Tomassini, "La política internacional después del muro", *Estudios Internacionales*, julio-septiembre, 1990.

entre los EEUU y América Latina en el campo militar. Las conclusiones se referirán a un conjunto de temas que requieren de una mayor exploración analítica para poder estimar sus efectos y consecuencias en materia de defensa nacional en Chile.

NUEVAS DIMENSIONES ESTRATEGICAS

El desarrollo de la tecnología militar, la integración creciente del mercado internacional, así como la cambiante naturaleza, forma y función militar del procesamiento de la información ha modificado las principales dimensiones estratégicas internacionales.

1. Cambios conceptuales

Estos cambios han convertido la gestión de la defensa y de la paz en una tarea multidisciplinaria y pluri-institucional que el Estado moderno debe enfrentar de manera imaginativa.

a) Una nueva topografía estratégica

La tecnología militar ha transformado los conceptos estratégicos. Tal es así que se ha afirmado que "la clave de la evolución de los conceptos estratégicos viene de la evolución de la innovación tecnológica".⁹ Los nuevos sistemas de armas, propios de la era nuclear, transformaron radicalmente no sólo la conceptualización sino que la propia realidad estratégica mundial.

⁹ Ver: Pierre Lellouche, "Influencia de las nuevas tecnologías sobre las concepciones estratégicas actuales", en: Manuel Castells et.al., *Impacto de Tecnologías Avanzadas sobre el Concepto de Seguridad*. FEPR, Madrid. 1987. Sobre el impacto económico-militar de las nuevas tecnologías y su efecto en las relaciones internacionales, ver: Manuel Castells, "Revolución tecnológica y reestructuración económico-política del sistema mundial", en *ibid.*

En primer lugar, se ha modificado el propio concepto de defensa puesto que su connotación territorial ha variado y se ha diversificado.¹⁰ El uso de las armas nucleares ha cambiado la naturaleza del espacio en peligro. De una superficie continua a ser amenazada, atacada y eventualmente conquistada, se ha transitado a una amenaza a puntos estratégicos. El éxodo rural-urbano, la concentración en grandes urbes de la capacidad productiva, y de los recursos demográficos y políticos, ha profundizado esta tendencia a la *puntualización estratégica*. Esta tendencia, más desarrollada en los países centrales, también se observa en los periféricos.¹¹ Este cambio de la topografía estratégica implica la obsolescencia del cerco militar tradicional y la necesidad de dispersar los recursos en vez de concentrarlos. Esta nueva situación ha generado a su vez necesidades adicionales de movilidad estratégica que no siempre son adecuadamente logradas. En el contexto de una competencia a escala mundial entre las super-potencias, esta dispersión ha implicado una distribución planetaria del potencial estratégico nuclear y de sus apoyos¹². Ello explica el énfasis que han puesto las potencias militares en los sistemas de armamentos

¹⁰ Ver: Alain Joxe, "Vers Une Theorie Generale Des Fortifications", manuscrito, abril, 1986. También ver: Alain Joxe, et.al., *Eurostrategies Americaines*. CIRPES, París, 1987.

¹¹ Ver: Susana Peñalva, "Urbanization, Urban-Rural Cleavages and Conflicts Between States and Societies", trabajo presentado al Second Meeting of the Issue Group on Peace, International Social Science Council, (ISSC), Washington, 1-2 September, 1988.

¹² Los acuerdos soviético-estadounidenses en materia de niveles de fuerza en Europa, y el retiro de tropas soviéticas de Cuba, cambiará esta situación para la URSS, sin embargo, esta tendencia aún persiste para el caso de los EEUU.

con una alta movilidad estratégica y los recursos de infraestructura necesarios para lograrla¹³.

En segundo lugar, esta transformación topográfica se ha visto diversificada con la *ampliación del propio espacio estratégico*. La necesidad de dispersión de recursos ha integrado al juego estratégico las dimensiones submarinas y los lechos marítimos potencialmente utilizables como lugares aptos para la localización de armamento.¹⁴

En tercer lugar, la propia noción de topografía se ha modificado al incorporarse una tercera dimensión estratégica crucial, la del espacio exterior. Sin indagar acerca de las perspectivas actuales de la *Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE)*¹⁵, tal programa puso públicamente de relieve la importancia de la dimensión espacial de la estrategia militar contemporánea. Más acá de la IDE se puede señalar que el espacio exterior, junto al éter, se han convertido en áreas de importancia estratégica. En la medida que la emisión, recepción y acopio de información (datos, mensajes, órdenes, programas, etc.) adquiere una importancia crucial en una era informatizada: Las órbitas geo-estacionarias, y la propia posibilidad del "libre tránsito comunicativo" se convierten en arenas de competencia

¹³ En el caso de nuestra región, los proyectos que alguna vez han tenido argentinos y brasileros de submarinos nucleares no están desligados de esta necesidad.

¹⁴ Ver: Allans S. Krass, *Verification. How Much is Enough?* Taylor & Francis, London, 1985, páginas 137-138.

¹⁵ Al respecto, ver: Rafael L. Bardají, *La Guerra de las Galaxias*. INAPPS, Madrid, 1986; Carlos Portales, "La Iniciativa de Defensa Estratégica y el Cambio Tecnológico", *Documento de Trabajo* N° 313, FLACSO, Santiago, 1986; Guillermo Velarde, "Análisis de la Iniciativa de Defensa Estratégica", en Manuel Castells, et.al., op.cit.; y M. Zahera, "El programa 'Eureka'", en *ibid*.

y confrontación¹⁶. Algunos países latinoamericanos han terminado necesariamente involucrados en estas temáticas.

En cuarto lugar, la tecnología de misiles ha modificado la relación espacio-tiempo, acortando a niveles cada más estrechos el lapso entre amenaza y ataque, llegándose a una situación de difícil discernimiento. Esto lleva a generar una situación de preparación permanente para una *rápida respuesta*, y junto con ella los mecanismos adecuados para evitar confrontaciones accidentales¹⁷. De esta forma, la política militar y las relaciones exteriores -aptos para la prevención de percepciones erróneas- adquieren un dinamismo nunca antes conocido.

En suma, tenemos que las dimensiones espaciales y temporales se han modificado, dando por resultado una transformación de los propios conceptos estratégicos, todo ello estimulado por la acelerada y creciente aplicación militar de la innovación tecnológica.

b) Territorialidad e interés nacional

La diversificación de los actores internacionales - gubernamentales, no-gubernamentales y transnacionales - ocurrida en décadas anteriores ha tenido en la actualidad un impacto estratégico de importancia, el que se ha expresado bajo la forma de una escisión entre el interés nacional y su territorialización.

¹⁶ Ver: Giuseppe Richeri, "Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación", en Manuel Castells, op.cit., también, ver: Bhuprenda Jasani (Editor), *Outer Space. A New Dimension of the Arms Race*. Taylor & Francis, London, 1982; Bhuprenda Jasani, *Space Weapons. The Arms Control Dilemma*. Taylor & Francis, London, 1984; Bhuprenda Jasani y Toshibomi Sakata, *Satellites for Arms Control and Crisis Management*. Oxford University Press, London, 1987.

¹⁷ El programa de misiles brasilero y el proyecto de misil estratégico argentino Cóndor II (momentáneamente cancelado) son ejemplos de lo mismo.

De acuerdo a las actuales realidades internacionales, la integración de los mercados ha implicado una diversificación del poder económico mundial. El efecto neto de este proceso ha sido la relativa distancia que últimamente se ha puesto entre posesión territorial e intereses nacionales. De acuerdo a los cambios antes señalados en las principales dimensiones estratégicas, esta relación ya había afectado el contenido de las nociones de soberanía, relativizando sus connotaciones exclusivamente territoriales. El efecto de la integración mercantil a nivel mundial ha profundizado esta erosión. El acelerado proceso de interdependencia económica y de constitución de una comunidad internacional de naciones ha erosionado la noción de soberanía irrestricta que coexistió con el Estado-líder¹⁸, siendo relativizada por nuevas situaciones internacionales que limitan la soberanía plena de los estados y que la hacen conceptual y políticamente más compleja¹⁹.

Los Estados Unidos, por ejemplo, necesitan un mercado internacional de libre acceso tanto como necesitan que esta libertad sea equitativamente resguardada por el conjunto de los beneficiarios del sistema económico occidental.²⁰ De esta forma, a la integración del mercado -que implica una cierta forma de compartir beneficios- le tiende a corresponder una protección colectiva del mismo. Esta colectivización de los intereses de la defensa de Occidente, correspondiente a la colectivización de los beneficios del mercado integrado, genera,

¹⁸ Sobre este concepto, ver: Augusto Varas, *Seguridad Nacional en Chile: elementos para un consenso*. FLACSO: Santiago, 1991.

¹⁹ Esta nueva realidad se ha incorporado a nuestro ordenamiento constitucional, por ejemplo, en el Artículo 5º de la Constitución Política de la República, el que reconoce limitaciones al ejercicio de la soberanía provenientes de normas superiores - los derechos humanos - expresados en los tratados internacionales ratificados por el país.

²⁰ Ver: Frank Carlucci, "America's Alliance Structure and the New Isolationism", *Defense*, July/August, 1988, página 2 a 4.

en primer lugar, la tendencia a desligar el interés militar de los intereses económicos nacionales específicos. En segundo lugar, permite que potencias industriales se proyecten más allá de sus territorios sin que esta proyección esté necesariamente respaldada por un poder militar correspondiente, en la medida que la integración e interdependencia relativa del mercado tiende a identificar, más que antes, interés colectivo con interés económico individual de quienes están integrados a él.²¹

En la medida que el mercado internacional - y los procesos asociados a él - se integra, la tendencia a sobreproteger el interés económico en ultramar ha perdido peso (para algunos países) y ha relativizado su característica de enclave a ser protegido militarmente. Así, por ejemplo, Japón puede superar sus limitaciones territoriales proyectándose productivamente en grandes complejos cerealeros y mineros en Brasil, o bien en asentamientos humanos de trabajadores jubilados en España. Ello sin una proyección militar asociada equivalente, y con la tranquilidad que sus intereses tienden a coincidir con los de los estados receptores, producto de la participación de los mismos en la mercado internacional y en los beneficios de este tipo de intercambio. Con todo, la soberanía territorial continúa siendo y será por largo tiempo más la principal preocupación de las fuerzas armadas y políticas latinoamericanas.

2. Política exterior y defensa nacional

Ahora más que antes la política exterior adquiere mayor relevancia en lo que a defensa nacional se refiere, posibilitando u obstaculizando la materialización de políticas de defensa específicas. Ello producto de una mayor diversificación de las dimensiones de la propia política militar, y, al mismo tiempo,

²¹ Al respecto ver el análisis que se hace de Japón y Nueva Zelandia en: "The Military Choices Will Not Be Easy". *The Bulletin*, February 23, 1988, páginas 96 y 97.

de una mayor integración de las mismas con las políticas exteriores.

Así, por ejemplo, la política militar ya no descansa fundamentalmente en el entrenamiento puramente castrense del personal uniformado sino que es el resultado de una adecuada provisión -interna e internacional- de tecnología que debe saber usarse por un personal bien capacitado para ello. El desarrollo de una mínima capacidad tecnológica endógena al servicio del esfuerzo defensivo es una necesidad que los países de la región han comenzado a implementar desde ya hace varios años en ritmos y formas muy diversas.²² De esta forma, a la integración de los mercados mundiales le ha correspondido una mayor integración de los propios mercados de armas.

Producto de estas nuevas formas de integración la transferencia de tecnología militar de los países centrales a los periféricos se ha visto crecientemente enlazada a criterios de política exterior de los gobiernos de las industrias proveedoras. Por una parte, la política de embargos²³ -de productos civiles o militares- por razones políticas e ideológicas ha puesto en determinadas oportunidades crecientes problemas a los países de la región. La posición de los Estados Unidos frente a Chile, Argentina y Brasil al respecto significó que estos países ampliaran su rango de opciones y compensaran tales limitaciones con esfuerzos locales. La restitución de la ayuda militar estadounidense a la Argentina, por ejemplo, recién se logró a fines de 1988 y a Chile en 1990, una vez iniciado los procesos

²² El esfuerzo argentino de desarrollo de la Dirección General de Industrias y Fábricas Militares, en la actualidad ha sido acompañado por una diversificada industria bélica brasilera y de un menor, pero igualmente sostenido esfuerzo, de Colombia, Chile y Perú, para mencionar a los más destacados. Al respecto, ver: Michael Brzoska y Thomas Ohlson, *Arms Production in the Third World, y Arms Transfers to the Third World, 1971-85*. Oxford University Press, London, 1986 y 1987 respectivamente.

²³ Ver: Yves Perez, *La dissuasion par les embargos*. CIRPES, Paris, 1985.

de transición democrática. Por otra parte, la producción local requiere escalas de producción²⁴ que sólo se han logrado en el caso de Brasil, aún cuando en este caso existirían algunas dudas al respecto.²⁵ Así las relaciones exteriores del Brasil se han visto forzadas a mantener ciertas posiciones que de otra manera le negarían a la industria militar sus posibilidades de mantención interna.

Desde la perspectiva de los países proveedores, la transferencia de armas y las relaciones militares internacionales se ponen crecientemente en función de objetivos de política exterior, convirtiéndose a veces en uno de sus instrumentos privilegiados, tal es el caso de los Estados Unidos o la URSS. Para la mayoría de los países europeos ésta tiene un componente económico mas pronunciado.²⁶ En otros casos, ciertas políticas exteriores que aspiran a tener un rol autónomo, independiente de los bloques en pugna, se tienden a manifestar en algunas ocasiones en políticas individuales de relacionamiento internacional a través de las armas.

Este carácter integrado de la política militar a la iniciativa diplomática hace que los países de la región comiencen a depender, más que antes, del estado de sus vínculos externos, de su imagen, alianzas y prestigio internacional para obtener los recursos militares que necesitan.

Paradojalmente, la integración del mercado mundial le ha restado ámbitos de acción institucional a los servicios exteriores, aún cuando ésto no ha implicado una contracción del papel de la política exterior. Así, cada actor gubernamental

²⁴ De acuerdo a los criterios internacionales, la mantención de una industria local de armas requiere que cinco sextas partes de ellas se exporte.

²⁵ Ver: Renato Dagnino, "O Comércio de Armamentos na America do Sul: sua importancia para a análise das perspectivas de cooperação regional", manuscrito, setembro 1988.

²⁶ Ver: Michael Brzoska and Thomas Ohlson, *Arms Production in the Third World*. Taylor & Francis, London, 1986, página 287.

local tiene su propia red de interacciones internacionales, muchas veces ni siquiera conocidas por los respectivos ministerios de relaciones exteriores. El ejemplo más claro al respecto han sido las negociaciones de la deuda externa. Sin embargo, en este mismo contexto de diversificación, la importancia de la iniciativa exterior para la defensa nacional ha aumentado correlativamente. Así, política exterior y política militar muestran una necesidad creciente de mayor integración.

3. Intereses nacionales y recursos de poder nacional

La diversificación de las dimensiones estratégicas y las nuevas posibilidades que ofrecen las múltiples combinaciones entre política exterior y política militar, tienen como efecto una ampliación exponencial de los intereses nacionales. Sin embargo, la mayor densidad de los temas internacionales y los relativos a la defensa nacional y la paz regional no se ha visto acompañada por una ampliación correlativa y simultánea de los recursos de poder para proteger y materializar tales intereses.

Este hiato entre intereses y recursos ha *estrategizado* recursos anteriormente no considerados como tales en la perspectiva de defensa. De esta forma, los recursos naturales - de importancia histórica para el desarrollo económico, especialmente de los países centrales- adquieren connotaciones estratégicas no sólo para los consumidores, sino que últimamente también para los proveedores. El control, por parte de países latinoamericanos, de materias primas deseadas por países centrales, se ha convertido en un recurso de poder apto para ser usado no solamente con criterio económico, sino que simultáneamente con una perspectiva estratégica. El petróleo, el gas natural, los minerales terrestres y submarinos, las aguas dulces y las de pesca, los granos, e incluso la población, comienzan a adquirir connotaciones estratégicas antes desconocidas.²⁷

²⁷ Ver: Arthur H. Westling, *Global Resources and International Conflict*. Oxford University Press, London, 1986.

Son precisamente estas consideraciones las que, por ejemplo, han imposibilitado la suscripción por parte de los Estados Unidos de la Ley del Mar, en la medida que ella no sólo limita sus posibilidades de extracción de recursos naturales sino que también prohíbe el uso de los océanos y lecho marítimo para fines bélicos.²⁸

La diversificación de los intereses nacionales y su estrategización llevó a la diversificación de la naturaleza y variedad de las amenazas. La forma civilizada y contemporánea de enfrentar estas nuevas realidades ha sido el derecho internacional, los acuerdos y conversaciones en torno a aspectos y temas específicos. Por consiguiente, la defensa del patrimonio y soberanía nacional requiere ahora de una mayor integración de los mecanismos militares y de política exterior, adquiriendo mayor coherencia y permanencia que en el pasado. La cooperación para la paz adopta, en consecuencia, una característica mucho más dual (militar-política) y multilateral que en décadas anteriores.

De la misma forma, esta diversificación hace imposible que un solo país pueda enfrentar exitosamente todas las amenazas con sus recursos individuales. En consecuencia, de la naturaleza actual de la creciente estrategización de los intereses nacionales y de la falta proporcional de recursos adecuados, surge la necesidad adicional de multilateralizar la búsqueda de los mismos y su defensa.

4. Racionalidad de actores internacionales

Otro cambio significativo en las relaciones internacionales contemporáneas que afecta tanto las relaciones norte-sur como las del Tercer Mundo, es la emergencia y estabilización de la presencia de ideologías o doctrinas fundamentalistas.

²⁸ Al respecto, ver: Department of State, "Current Development in the US Oceans Policy", *Department of State Bulletin*, September, 1986.

Estas ideologías hacen que la racionalidad imputada al Estado no se encuentre en la práctica internacional tal como en el pasado reciente. El fundamentalismo podría definirse como una visión de los intereses nacionales indisoluble y completamente asociados a la identidad nacional y su expresión en políticas exteriores tipo "cruzadas". Desde esta perspectiva no hay nada que negociar cuando se trata de intereses nacionales, puesto que la identidad no se negocia. Como telón de fondo en los procesos de toma de decisiones en política internacional, el fundamentalismo estatal ha tenido en determinados momentos consecuencias altamente desestabilizadoras, i.e. Irán, Libia, Sudáfrica (pre-de Klerk), Irak.

Esta ideología también se encarna en organizaciones no gubernamentales, las que - bajo la forma de acciones terroristas de izquierda o derecha, separatista o religiosas - afectan la predictibilidad de la conducta y, por lo tanto, del orden internacional, así como la estabilidad de los procesos de toma de decisión²⁹.

El fundamentalismo, extendido a materias de política exterior como una política de anti-orden internacional institucionalizado, puede ser seguido en momentos por gobiernos democráticos, autoritarios, desarrollados, tercermundistas o por organizaciones internacionales, gubernamentales o privadas. El problema es que la presencia internacional de esta ideología en determinadas situaciones afecta la capacidad e predecir el futuro internacional, generando niveles superiores de incertidumbre si se compara con momentos en los cuales esta ideología no era tan ubicua.

5. Estratificación internacional cambiante

Los cambios en las dimensiones estratégicas, las nuevas formas de relación entre política exterior y militar, la inadecua-

²⁹ Ver al respecto, Augusto Varas (Editor) *Jaque a la Democracia. Orden internacional y Violencia Política*. GEL: Buenos Aires, 1990.

ción y desproporcionalidad entre intereses y recursos, así como la cierta impredecibilidad del curso internacional finisecular define a este período como uno de transición. No estaríamos en un proceso de tránsito de un sistema a otro. Más bien se trataría de un estado del sistema mundial, el que estaría a mitad de camino, no existiendo claridad sobre las características y distancias a la que dista la meta.

Lo problemático radica en que la difusión, diversificación y heterogeneidad del poder se incrementa en el momento del proceso de transición. Todo lo cual fragmenta las jerarquías pre-existentes pero no genera una estructura de estratificación nueva a nivel internacional que sirva de reordenamiento del sistema. Se podría decir que a diferencia del pasado - fines de los cincuenta y comienzo de los sesenta - cuando los países subdesarrollados veían aumentar las diferencias entre ellos y los países centrales, hoy día el conjunto del sistema internacional se encuentra en una situación atómica.³⁰

Por una parte se tiene que la capacidad económica y militar de las potencias mundiales tiende a decrecer relativamente producto de sus importantes bloqueos internos, económicos en los EEUU y económico y políticos en la URSS. Lo mismo sucede con los países del Tercer Mundo en general. En el caso de países prósperos económicamente, como los europeos y algunos NICs., éstos incrementan paralelamente su capacidad militar. Sin embargo, y esto es lo más interesante, países igualmente prósperos como los anteriores no incrementan su poder militar en forma correlativa. Los casos de Japón y Nueva Zelanda muestran que el notable incremento de sus economías no está acompañado de un incremento simultáneo en materia de poder militar. Esto estaría indicando que -a lo menos en el caso

³⁰ El concepto de *atómica* se refiere a la pérdida o deterioro del status de una nación en un marco de igualdad formal entre los miembros de la comunidad internacional. Ver: Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1963.

de países de desarrollo militar mediano- la proyección de sus intereses económicos no se encadena necesariamente a un aumento similar de su poder militar. Este hecho podría estar indicando la presencia de una tendencia que habría que seguir más de cerca.

NACION E INTERNACIONALIZACION

Las transformaciones globales en curso que han impactado al sistema global produciendo cambios estratégicos, políticos y económicos, han obligado al conjunto de los miembros de la comunidad internacional a acomodarse a estas nuevas realidades modificando sus patrones tradicionales de relacionamiento, así como sus relaciones económicas y políticas. Este proceso de acomodación está alterando la configuración previa de las hegemonías internacional y regionales.

La principal tensión que se puede percibir en este proceso de cambio internacional se encuentra en la contradicción creciente entre una mayor integración de las economías nacionales al mercado mundial, incorporándose a una *economía mundo* que estaría estructurándose, y las inercias nacionales existentes tanto en el campo político, cultural como militar. Estas últimas resurgiendo con fuerza toda vez que los términos comunes de las integraciones regionales hegemónicas observan cambios concomitantes.

En este marco de cambios globales surgen otras realidades internacionales, que a su vez tienen efectos de distinto tipo en cada región del globo, todo lo cual genera nuevas percepciones de amenaza a la seguridad de las naciones.

1. Globalización segmentada

En la década de los setenta y ochenta la economía mundial terminó por transformarse en lo que Braudel -citando

a Sismondi- denominó "el mercado del universo"³¹. El estado actual del sistema internacional superó las históricas tendencias a la autarquía económica y autonomía política, poniendo en cuestión la individualidad de las políticas exteriores de las grandes y medianas potencias. En medio de este proceso de cambios profundos es posible percibir la existencia de tensiones producidas por residuos de configuraciones estructurales y políticas que aún persisten en mantenerse en el pasado. Las grandes tensiones entre los principales poderes comerciales al interior de la Ronda Uruguay y el neo-proteccionismo de las grandes potencias, muestran que la constitución de este mercado universal está en proceso y aún no completa su ciclo de implantación. Sin embargo, la tendencia está trazada y más tarde o más temprano el sistema internacional cambiará los parámetros centrales de su funcionamiento. Es a estos cambios que le comienzan a corresponder transformaciones en el campo político y militar-estratégico como veremos más adelante.

El cambio de la zonificación económica y política pre-existente se ha manifestado en una transformación de las fronteras tradicionales al interior de las cuales se habían dado determinados procesos económicos. Así, las economías centralmente planificadas - URSS y Europa del Este - o las economías sustitutivas de importaciones - Brasil - se han abierto, configurando nuevas zonas con fronteras de diverso tipo. En las economías de mercado desarrolladas las fronteras estatales son superadas por barreras comerciales, produciéndose un proceso de "compactación comercial" en territorios circunscritos -los bloques geo-comerciales- cuyo caso más ilustrativo es la Europa del '92 y el área de libre comercio de la América del norte.

En este proceso de *compactación comercial*, los centros tradicionales del dinamismo económico sufren transformaciones, generándose una división internacional del trabajo de nuevo tipo

³¹ Fernand Braudel, *The Perspective of the World. Civilization & Capitalism, 15th-18th Century*. Volume 3, Harper & Row: New York, 1984, página 21.

en la cual las dimensiones financieras, comerciales, laborales y productivas no necesariamente se corresponden. Así, EEUU sigue siendo la locomotora comercial del mercado universal pero el eje financiero se centra en Japón y Alemania. Esta división del trabajo se transforma, además, en dinámica, dado que la creación de otras compactaciones comerciales, como la de Europa comunitaria o la posible "casa europea", producirán zonas diversas con ejes financieros sui géneris, como posiblemente el del Bundesbank en la Europa de la próxima década.

Los años noventa proporcionan un cuadro estratégico - político y económico - internacional con varios centros de gravedad diferenciales según las dimensiones que se traten. Transitamos así de una época caracterizada por la integración de las dimensiones económicas - finanzas, comercio, inversión, mercados laborales - a una en la que predominará la diversificación, caracterizada por la segmentación de estas dimensiones y una noción de territorialidad menos circunscrita a la existencia de homogeneidades inter-estatales.

La propia noción de centro-periferia enfrenta transformaciones. Así, en la actualidad y con mayor fuerza en el futuro, en los países tanto del sur como del norte³² se estructurarán combinaciones particulares de centros y periferias. En algunos aspectos, ciertas áreas serán periféricas en términos financieros o comerciales, y en otros lo serán en términos laborales o productivos.

En suma, la especial combinación de las interacciones internacionales entre centros y periferias, en el marco de una nueva división internacional del trabajo, está generando un nuevo orden internacional caracterizado por su *globalización segmentada*. Esto es, un sistema en el cual existen diversos "órdenes", o espacio-dimensiones específicos, pero de alcance y carácter global, que coexistirán con otros "órdenes" a los que

³² Sobre las periferias en el norte, ver: Paul Moreira, "La mal-vie des jeunes dans les villes en crise", *Le Monde Diplomatique*, Decembre 1990.

no necesariamente se les corresponderán espacios geográficos determinados.

La esquematización rudimentaria presentada en el Cuadro 1, nos ilustra la hipótesis central de nuestra aproximación teórica: el orden internacional ha pasado de un "momento" anárquico originario en el que las dimensiones económicas se encontraban desagregadas y tenían un alcance limitado, a momentos imperiales en los últimos quinientos años en el que se integraron territorial y dimensionalmente los diversos aspectos de las relaciones económicas y políticas internacionales. La presencia de España e Inglaterra le dio al sistema internacional un orden determinado. Sin embargo, la creciente división internacional del trabajo llevó a desagregaciones territoriales que, manteniendo las integraciones económicas y políticas, dieron por resultado un orden caracterizado por hegemonías regionales. Finalmente, la mayor desagregación y descentralización de las dimensiones de las actividades productivas ha llevado a un nuevo orden internacional caracterizado por una combinación original de dimensiones económicas con alcance global, estructurándose un mercado universal en el que la división del trabajo no sólo es territorial sino que, combinada y simultáneamente, se ordena según dimensiones específicas y discretas de la actividad económica y político-militar.

La globalización económica segmentada que caracteriza este nuevo orden internacional se identificará por existir una economía de mercado de alcance global, una compactación comercial geográficamente circunscrita, una alta integración financiera de alcance global, una alta movilidad de capital con centros inversores desagregados y una movilidad relativa de trabajo en área específicas previamente compactadas o en proceso de compactación comercial.

2. Efectos globales y regionales

Dado que la organización de los mercados vía mecanismos autoritativos será cada vez menos significativa, una de las consecuencias de este nuevo perfil internacional será una

creciente concentración y centralización de los beneficios y frutos del desarrollo tanto a nivel internacional como nacional. Esto producirá una erosión de los mecanismos de compensación típicos del estado de bienestar de los cincuenta y sesenta, y de la cooperación internacional de los setenta y ochenta, generando de paso una desprotección de los "perdedores" y una distribución regresiva del ingreso internacional³³. Por otra parte, los efectos de las crisis político-militares parciales - Golfo Pérsico, por ejemplo - impactarán las jerarquías establecidas produciendo cambios del perfil de la estratificación internacional estructurado de la nueva forma antes indicada. Por ello, en la actualidad se observa un interés creciente por parte de los países débiles por un refortalecimiento de las instituciones multilaterales y del derecho internacional. Igualmente, a nivel político-militar se observa una creciente tendencia al condominio estratégico de las grandes potencias, expresado en el nuevo papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que se mostró en la modalidad de manejo de la crisis del Golfo.

Igualmente, tanto en el sistema internacional como al interior de cada zona comercial se rejerarquizarán los diversos estados, en un proceso de mayor fluidez que en el pasado. Quienes han estado a la cabeza de determinados mercados dejan el paso a otros en un proceso de cambio acelerado y continuo de reestructuración impulsado por el desarrollo científico-económico.

3. Nuevas percepciones de amenaza

En el campo político-estratégico, los procesos actualmente en desarrollo intentan adecuar las dimensiones políticas

³³ De acuerdo a las cifras mas actuales disponibles, los países pobres representan el 84.6% de la población mundial y concentran el 21.8% del ingreso internacional. A su vez, los países ricos tienen el 15.4% de la población, y concentran el 788.2% del ingreso mundial. Michel Chossudovsky, "Coment éviter la mondialisation de la pauvreté?", *Le Monde Diplomatique*, Septembre 1991.

y militares a la nueva división internacional del trabajo global y segmentada.

A nivel global, los cambios estratégicos producidos por el *monopolarismo* emergente ha creado una situación particular. Por una parte, los Estados Unidos han quedado como la única potencia mundial de alcance global. Sin embargo, por la otra, este rol de organizador del sistema internacional no puede ser desempeñado sin el apoyo multilateral de sus socios del norte, producto de sus insuficiencias económicas y comerciales. Por esta razón, es posible afirmar que este monopolarismo se expresará de manera creciente, en vez de un nuevo rol de carácter imperial en un *liderazgo sin hegemonía*. Esta nueva situación implicará la concentración del poder militar en los EEUU, sin que ello pueda expresarse simétricamente en las áreas económicas y políticas.

En este período de post-guerra fría, las superpotencias han dado paso a nuevas formas de relación. Sin embargo, la tendencia al condominio político ha comenzado a verse confrontada con un incremento en algunas respuestas anti-sistémicas contra el nuevo orden, en los países del Tercer Mundo (Irak). Existen fundadas hipótesis que el nuevo marco internacional de post-guerra fría traerá como consecuencia la emergencia de inestabilidades, pero de distinto tipo a las pasadas³⁴. Ello producto del auge de los nacionalismos³⁵, de la desaparición de las grandes alianzas que generaban solidaridades internas³⁶,

³⁴ Ver, John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, Summer, 1990.

³⁵ Sobre los nacionalismo del este, ver: Claude Julien, "Alerte: Nationalismes", *Le Monde Diplomatique*, Janvier 1990; y sobre los del oeste, ver: E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalisms Since 1780. Programme, Myth, Reality*. Mass.:Cambridge University Press, 1990.

³⁶ Woosang Kim, "Power, Alliance and Major Wars, 1816-1975", *Journal of Conflict Resolution*, June 1989.

y de irredentismos y reivindicaciones territoriales de minorías étnicas en estados federados como Yugoslavia y la URSS³⁷.

Ahora las percepciones de peligro en el norte no surgen de la confrontación este/oeste, sino que provienen desde el sur³⁸. Para los europeos las amenazas más importantes son las que se concentran en la cuenca del Mediterráneo producto de la explosión demográfica del Magreb, su crisis económica, y el fundamentalismo islámico³⁹. Para los EEUU ellas surgen del deterioro del medio ambiente⁴⁰ en el hemisferio, el narcotráfico y la migración ilegal. Para la URSS se originan en las revueltas nacionalistas de sus periferias más atrasadas⁴¹. Ya no es el norte que amenaza al sur con su escalada armamentista nuclear y la marginalización del tercer y segundo mundo de sus logros económicos, sino que - desde la perspectiva de los formuladores e implementadores de políticas exteriores del norte - los peligros vienen de un sur atrasado, anárquico y violento⁴² que puede erosionar el orden alcanzado por un norte desarrollado y civilizado. La existencia de armas de destrucción masiva en manos de países del sur que ha abierto la posibilidad

³⁷ Ver: Naomi Chazan, *Irredentism and International Politics*. Boulder: Lynne Rienner, 1990.

³⁸ Ver, Maurice Bertrand, "Les Dangers D'Une 'Commounauté de Sécurité' du Nord Contre le Sud", *Le Monde Diplomatique*, Février 1990.

³⁹ Al respecto, ver: Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic Monthly*, September, 1990.

⁴⁰ Sobre este tema, ver: Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", *Dialogue*, 1-1990.

⁴¹ Ver: Claude Julien, "Alerte: Nationalismes", *Le Monde Diplomatique*, Janvier, 1990.

⁴² Edward N. Luttwak, "The Shape of Things to Come", *Commentary*, June 1990.

de guerras ecológicas⁴³, se suma a esta lista de percepciones de nuevas amenazas.

De esta forma, la nueva realidad internacional se está constituyendo a través de desarrollos estructurales, así como por visiones de lo que es y debe ser el futuro del sistema internacionales. Estos procesos son parte del reordenamiento global del sistema internacional⁴⁴.

III AMERICA LATINA Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Las nuevas realidades internacionales definen un nuevo entorno para los países latinoamericanos. De igual forma, las crecientes diversidades estructurales entre los países de la región exigen pensar los términos comunes en los campos económicos, políticos y estratégicos desde un nuevo ángulo. Ello tendrá importantes consecuencias para las relaciones intra-latinoamericanas así como para las relaciones entre la región y los Estados Unidos.

1. Una América Latina post-hispánica

Las transformaciones globales antes señaladas se han dado simultáneamente con ciertos cambios estructurales en el hemisferio occidental. Dos de estos cambios son especialmente relevantes. En primer lugar, la integración gradual de México y, en el futuro de algunas economías caribeñas, dentro del espacio político-económico más amplio de América del Norte

⁴³ Concepto usado por Francisco Orrego, "Constante y evolución del nuevo orden en el sistema internacional y sus posibles repercusiones en una política de defensa chilena", Academia de Guerra del Ejército, *Segundo Seminario sobre Política de Defensa*, Santiago, 4-6 de septiembre, 1991.

⁴⁴ Un esfuerzo más general en este mismo sentido en: James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press: New Jersey, 1990.

está mostrando el final de la vieja América hispánica. Este proceso de continentalización, impulsado por los acuerdos de libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos, generará a un nuevo centro de dinamismo económico-político a nivel mundial.⁴⁵

En segundo lugar, los cambios endógenos en América Latina también están desempeñando su papel en el proceso de reacomodo hemisférico. Los países latinoamericanos son crecientemente distintos entre sí. Estrategias diversas de desarrollo económico y diversas realidades subregionales están creando un perfil regional nuevo, distinto de aquél que predominó en los sesenta.

Esta América Latina se caracteriza por diversas realidades subregionales con distintos pesos relativos en lo económico, político y estratégico. Es posible identificar en la actualidad futuras configuraciones posibles en el hemisferio occidental: el espacio de América del Norte absorbiendo ciertas áreas de América Central y el Caribe; una subregión andina deprimida; un eje importante, pero débil, Brasil-Argentina y algunas unidades más autónomas como Chile que buscan la mejor manera de integrarse a las realidades económicas, políticas y estratégicas regionales y mundiales.

En este escenario pocos países latinoamericanos, considerados individualmente, podrían desempeñar un rol económico significativo. Brasil y México podrán tener la oportunidad de influir en los asuntos internacionales y regionales. Argentina tendrá que esperar su reestructuración económica

⁴⁵ A este respecto, ver: Carlos Portales (Editor) *El Mundo en Transición y América Latina*. GEL: Buenos Aires, 1989; Mónica Hirst (Editora), *Continuidades y Cambio en las Relaciones América Latina-Estados Unidos*. GEL: Buenos Aires, 1987; Raúl Benítez Manaut, et.al. (Editores) *Viejos Desafíos. Nuevas Perspectivas. México-Estados Unidos y América Latina* UNAM-Miguel Angel Porrúa: México, 1988; Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, *Límites en la Amistad. México y Estados Unidos*. Joaquín Mortiz/Planeta: México, 1989.

real. En el caso de Chile, sus opciones de liderazgo político están abiertas.

Más allá de los cambios estructurales en curso, la propia noción de una América Latina *unida en la homogeneidad* está siendo superada. Esta idea se ha expresado históricamente de diversas formas, sea en el mito incaico del Incarry, en el omnicomprendido proyecto colonial, o contemporáneamente en el reiterado ideal bolivariano. Sin embargo, las diversidades culturales, crecientemente legítimas, así como las seculares dificultades de integración política y económica, han dado una forma distinta a esa América Latina única, tal como fue ideada sea por el incario, la colonización o Bolívar. Las actuales transformaciones en curso no sólo muestran cambios de grado, sino que han generado una crisis de la noción de una América Latina única. Esta crisis de lo que podría haber sido la región se manifiesta en las crecientes y legítimas diversidades culturales, en las serias dificultades políticas y en los insuperables obstáculos a los proyectos de integración económica. El cambio actual es un cambio en la naturaleza de lo que América Latina es y será en el siglo XXI. Ella, dividida en lo cada vez menos homogéneo, se podría proyectar al futuro *concertada en la diversidad*. Esto es cooperando en áreas específicas con intereses circunscritos.

Esta América post-hispánica necesitará nuevas políticas gubernamentales que la acompañen, las que serán necesarias para establecer nuevos "regímenes internacionales" a nivel regional. Las políticas exteriores tradicionales que sirvieron a configuraciones hemisféricas previas, pronto quedarán obsoletas. Por lo tanto, los actores regionales deberán transformar sus puntos de vista y sus enfoques -sus paradigmas- frente a los distintos temas regionales e internacionales, con el propósito de reacomodarse en forma efectiva a estas nuevas realidades.

De hecho, la fragmentación relativa de la región está inspirando nuevas modalidades de cooperación política. Mecanismos de concertación informal en relación a problemas económicos y financieros, como el *Grupo de los Ocho*, están orientando la diplomacia regional hacia formas no institucionali-

zadas de cooperación.⁴⁶ Estas nuevas orientaciones son un producto natural del proceso de fragmentación estructural regional relativa. También son una de las consecuencias de la política de las superpotencias en relación a los organismos multilaterales.

Desde un punto de vista estratégico, la América Latina post-hispánica no es concebible como ente singular. No obstante, es posible pensar los países latinoamericanos *concertados en la variedad*. Ello requiere poner el énfasis en las políticas más que en las instituciones, en las acciones más que en la retórica. Consecuentemente, el peso estará puesto en las cambiantes y flexible coaliciones internacionales y regionales, las que deberán ser objeto de un seguimiento permanente, y exploradas en el futuro inmediato.

Estos modelos emergentes de cooperación regional están siendo cada vez más importantes en la medida que los países latinoamericanos son crecientemente diferentes entre sí. Sin embargo, considerando la debilidad relativa de estas nuevas formas cooperativas, de los nuevos esfuerzos de concertación y la fragilidad de los países individuales, el necesario rol de liderazgo en estas iniciativas estará a cargo de unos pocos países. Entre ellos el rol de Brasil será crecientemente importante dada su mayor independencia relativa frente a Estados Unidos en relación a los asuntos políticos, económicos y estratégicos tanto regionales como mundiales. Otros países de la región, en caso de seguir políticas adecuadas en estas materias, podrían jugar con ciertas posibilidades de éxito.

Estas transformaciones endógenas podrían tener efectos de diverso tipo sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Por un lado, la crisis de los países latinoamericanos podría convertir a éstos en lugares poco competitivos y

⁴⁶ Ver: Alicia Frohmann, *Puentes sobre la Turbulencia. La Concertación Política Latinoamericana en los 80*, FLACSO, Santiago de Chile, 1990; Luciano Tomassini (Editor), *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*. GEL: Buenos Aires, 1990.

no atractivos para las corporaciones transnacionales. Por el otro, su distanciamiento relativo de Estados Unidos podría tener como efecto una mayor dificultad para los Estados Unidos en el manejo de los asuntos hemisféricos dentro de un contexto más fluido. Un posible resultado negativo de estas tendencias podría ser una política de negligencia⁴⁷ de los Estados Unidos hacia la región que podría reforzar los antiguos paradigmas de las relaciones hemisféricas.

Sin embargo, las fuertes vinculaciones estructurales entre los países latinoamericanos y Estados Unidos hacen que sea imposible enfrentar estos problemas sin un esfuerzo cooperativo. Cualquier acción unilateral de Estados Unidos empeoraría la situación. Por lo tanto, existen poderosos incentivos para la cooperación. Por estas razones, lo que el hemisferio necesita son nuevos paradigmas que puedan traducirse en políticas más pragmáticas y constructivas. De alguna manera este proceso ya ha comenzado. Los cambios globales que están afectando las relaciones estratégicas hemisféricas, han impactado particularmente los paradigmas a partir de los cuales los principales actores regionales perciben y responden a la evolución y perspectivas de las relaciones interestatales.⁴⁸

⁴⁷ Un escenario "pesimista" que le aconseja a Estados Unidos su retiro de América Latina en: David Ronfeld, "A New Dark Age for Latin America?", *Miami Herald*, 1989. Una respuesta en: Margaret Daly Hayes, "The U.S. and Latin America: A Lost Decade?", *Foreign Affairs*, 1988-1989, y Peter F. Drucker, "Help Latin America and Help Ourselves", *The Wall Street Journal*, marzo 20, 1990.

⁴⁸ Un análisis de estos paradigmas por académicos estadounidenses y latinoamericanos, en: Margaret Daly Hayes, *Latin America and the U.S. National Interest. A Basis for U.S. Foreign Policy*. Westview Press: Boulder, 1984; Robert Pastor, *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*. Princeton University Press: New Jersey, 1987; Lars Schoultz, *National Security and United States Policy Toward Latin America*. Princeton University Press: Princeton, 1987; D. Michael Shafer, *Deadly Paradigms. The Failure of U.S. Counterinsurgency Policy*. Princeton University Press: New Jersey, 1988; Augusto Varas (Editor), *Hemispheric*

2. Las relaciones con los Estados Unidos

Desde Thomas Jefferson en adelante, los EEUU han tenido una política internacional caracterizada por una visualización del orden internacional como el ámbito de presencia y satisfacción simple de sus propios intereses nacionales. Ello los ha llevado, tal como ha comentado durante décadas Stanley Hoffman⁴⁹, a un proceso de permanentes confrontaciones en las periferias y de creciente presencia militar en ultramar. La tensión permanente y creciente entre los intereses nacionales de los EEUU y su necesidad de proveer un orden mundial que los realice, llega en este período a su clímax.

En el hemisferio occidental se ha creado una tensión estructural entre el proceso de integración comercial y financiera de los países del área al interior de la órbita estadounidense, y los términos de las relaciones de seguridad. Por una parte, la creciente similitud de las políticas económicas latinoamericanas permite pensar en términos de una concertación comercial en medio de una gran diversidad nacional. Por la otra, la ausencia de términos comunes de relación en el campo estratégico-militar genera tensiones de afirmación nacional las que, exacerbadas por algunas políticas de intervención de los EEUU en el área, conspiran contra la estructuración de relaciones más fluidas y completas⁵⁰.

En la medida que la globalización segmentada se ha incrementado, también ha aumentado la diferencia entre la proyección simple de los intereses individuales de cada potencia (imperialismo) y un orden que al mismo tiempo de satisfacer tales intereses y los maximice, realice lo mismo con la creciente

Security and U.S. Policy in Latin America. Westview Press: Boulder, 1989.

⁴⁹ Stanley Hoffmann, *Dead Ends. American Foreign Policy in the New Cold War Period*. Ballinger Publishing House: Cambridge, 1983.

⁵⁰ Sobre este aspecto, ver: Stephen van Evera, "The Case Against Intervention", *The Atlantic Monthly*, July, 1990.

pluralidad de otros intereses existentes. De esta forma, tenemos que el futuro del sistema internacional forzará a los EEUU -y en general a las potencias del norte- a pensar en términos de un orden mundial en el que la agenda no podrá ser impuesta unilateralmente y su operacionalización será compartida. Sin embargo, para lograrlo será necesario repensar los términos de las relaciones militares hemisféricas.

En el caso de América Latina, ésta deberá adecuarse a las tendencias en curso, poniendo los temas de la agenda en los términos que lo indiquen sus intereses. Estos temas y la capacidad para ponerlos estarán determinados por la forma en que cada país se integre y relacione con el nuevo sistema internacional globalizado y segmentado⁵¹. Ello dependerá de un conjunto de factores entre los cuales es posible destacar, primero, la densidad de las relaciones entre los centros y las periferias. Esto es, a mayor diversificación de las dimensiones en las cuales se interactúa con los centros -financieros, comerciales, laborales-, mayor la capacidad de incorporar los items convenientes de una agenda nacional. Un segundo factor indicaría que la interacción internacional tenderá a verse acompañada por crecientes formas de integración. Esto es, una absorción de actores al interior de procesos realizados en común.

Una hipótesis general señala que en el nuevo sistema internacional, tal como él ha sido anteriormente descrito, la posibilidad de lograr satisfacer los intereses nacionales se realizará fundamentalmente a través de la negociación de acuerdos de cooperación internacional, sean estos a nivel global o regional. A pesar del fracaso de las negociaciones en el GATT, pensamos que la confrontación comercial de las grandes potencias económicas generará situaciones sub-optimales, lo que llevará necesariamente a la emergencia de nuevos acuerdos

⁵¹ Frank F. Klink, "Rationalizing Core-Periphery Relations: The Analytical Foundations of Structural Inequality in World Politics", *International Studies Quarterly*, June 1990.

de cooperación. En el caso de América Latina, pensamos que ésta sólo tiene como opción un proceso de acomodación vía negociaciones -multilaterales y/o bilaterales- para alcanzar un posicionamiento adecuado a sus intereses. Una segunda hipótesis nos indica que la capacidad negociadora de los países de la región dependerá de la densidad de sus relaciones con los centros de la dinámica económica internacional. A mayor densidad de las relaciones, mayor posibilidad de satisfacer intereses nacionales. El nuevo contexto internacional penalizará la autarquía y premiará la internacionalización. La forma como esta última se realice será fundamental para el definitivo posicionamiento de los países respectivos.

El relajamiento de las tensiones militares en el área latinoamericana ha aliviado la presión para alinearla en el marco del conflicto bipolar Este-Oeste.⁵² En este contexto los gobiernos y los grupos de interés de la región han sido relevados de la pesada carga política que significó el rígido alineamiento internacional. Esta nueva situación ha abierto el camino a enfoques más pragmáticos y desideologizados tanto en la política regional como internacional. De hecho, la solución pacífica del conflicto centroamericano fue mucho más fácil en este contexto de relajamiento de tensiones que durante el período de la "rollback policy" al inicio de la Administración Reagan.⁵³ Una consecuencia estratégica de este proceso de

⁵² El efecto de la distensión internacional en las relaciones soviético-latinoamericanas ha sido expresado en el acuerdo brasilero-soviético para una exploración espacial conjunta y el intercambio de agregados militares, previamente a la visita de Sarney a Moscú en 1988. Ver: "Uniao Soviética e Brasil decidem trocar adidos militares", *Gazeta Mercantil*, 4-6 julio, 1988, página 3. Sobre la "reestructuración" de las relaciones exteriores soviético-latinoamericanas: *Soviet News*, mayo 13, 1987.

⁵³ Un análisis de este conflicto y las perspectivas para su solución basadas en la autorestricción de las superpotencias en: The Inter American Dialogue, *The Americas in 1988: A Time for Choices*. Washington, D.C., 1988.

distensión para América Latina, es la nueva oportunidad que se le presenta de desempeñar un rol efectivo como zona de amortiguación de conflictos. La voluntad de desvincular las relaciones políticas de las estratégicas ha implicado para los Estados Unidos el incrementar el nivel de las negociaciones con las potencias regionales en temas tan controvertidos como el derecho del mar, la proliferación nuclear, los misiles de alcance medio y otros.

En el hemisferio occidental, el reacomodo de Estados Unidos en relación a Nicaragua ya ha sido logrado. No obstante, la política de Estados Unidos hacia Cuba y la intervención militar en Panamá han puesto un signo de interrogación sobre la estabilidad de los cambios de la política de Estados Unidos en el hemisferio.

a) **Del control hegemónico al control coercitivo**

Para producir una nueva forma de acomodación hemisférica interestatal, es necesario cambiar los paradigmas que han operado previamente en el proceso de toma de decisiones tanto en Estados Unidos como en América Latina. Para que puedan surgir nuevos puntos de vista y enfoques sobre estos temas, es necesaria una transformación conceptual.⁵⁴

En los últimos diez años, los expertos latinoamericanos y estadounidenses han analizado los temas hemisféricos desde la polaridad teórica hegemonía crisis de hegemonía de Estados Unidos.⁵⁵ En este mismo contexto, se diferenció entre una

⁵⁴ Esta tarea está en curso en EE.UU. Ver: James Chace, "A New Grand Strategy", *Foreign Policy*, primavera, 1988; y William G. Hyland, "Setting Global Priorities", *Foreign Policy*, Winter 1988-1989. En relación al Tercer Mundo, ver: Charles William Maynes, "America's Third World Hang-Ups", *Foreign Policy*, verano, 1988.

⁵⁵ Del lado latinoamericano, ver: Luis Maira (Editor) *¿Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?* GEL, RIAL, Buenos Aires, 1986. Del lado norteamericano, ver: Paul Kennedy, "Can the US Remain Number One?",

hegemonía "positiva" y "negativa".⁵⁶ Sin embargo, la misma definición del problema ha dificultado avanzar hacia una nueva comprensión de este tema al retener la discusión en términos polares tales como centro-periferia, imperio-colonia, hegemónico subordinado, y otros.

Es posible analizar el tema de las relaciones hemisféricas desde un punto de vista distinto, este es, a partir de la necesidad de crear un orden hemisférico. La anarquía internacional (o la hemisférica) ha sido enfrentada con distintos paradigmas con el fin de estabilizar el comportamiento de los estados y crear relaciones hemisféricas predecibles y estables. En el hemisferio occidental, este orden regional ha sido implementado mediante la utilización de dos paradigmas fundamentales: el control hegemónico y el control coercitivo. Estos paradigmas están asociados a la naturaleza de los instrumentos de control regional que ha utilizado la potencia hegemónica en el hemisferio, así como a la posición que ésta tiene en el escenario internacional.

En los años cincuenta y sesenta, Estados Unidos era capaz de proveer incentivos para la cooperación internacional y de acuerdo con ello, dictar los términos en los cuales este orden se organizaba.⁵⁷ Este período hegemónico se caracterizó por una presencia de Estados Unidos en el hemisferio, distribuyendo bienes comunes (inversión directa, bienes, seguridad,

The New York Review of Books, marzo 16, 1989.

⁵⁶ Carlos Rico, "Crisis ¿y recomposición? de la hegemonía norteamericana. Algunas reflexiones en torno a la coyuntura internacional en la segunda mitad de los ochenta", en: Maira, *op. cit.*

⁵⁷ Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984. Keohane afirma que "la cooperación intergubernamental surge cuando las actuales políticas son seguidas por un gobierno y observadas por sus socios facilitando la realización de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación política", páginas 51-52.