

un claro liderazgo en el contexto tanto global como regional. Una materialización de este paradigma fue la Alianza para el Progreso. En este período de consolidación del liderazgo hemisférico de los Estados Unidos se originaron instituciones tales como el TIAR y el MAP. Luego en los años setenta y ochenta, en su período de declinación, Estados Unidos enfrentó la cooperación internacional desarrollando nuevos regímenes internacionales.⁵⁸ En este período, coincidiendo con la tendencia hacia el condominio,⁵⁹ entre EEUU y la URSS, algunas formas nuevas de cooperación internacional fueron creadas. Sin embargo, en el plano hemisférico no se siguió la misma tendencia, por lo que no emergieron regímenes (de seguridad económicos y políticos) regionales.

En períodos de transición, cuando está en desarrollo un nuevo marco de relaciones, es posible lograr un orden regional con un liderazgo claro y sin instituciones. Sin embargo, esta situación es sólo temporal. La situación cambió cuando la potencia hegemónica perdió su predominancia en los asuntos mundiales y no tuvo el poder suficiente para producir y mantener instituciones adecuadas para regular el orden hemisférico. En este caso, el tipo de control que emergió fue coercitivo, usándose la fuerza sin limitaciones.⁶⁰

El orden estratégico hemisférico se caracterizó por estar en transición desde un tipo de control hegemónico hacia otro de control coercitivo. El primero creó un orden regional basado en instituciones multilaterales de propósitos múltiples, intereses

⁵⁸ Sobre cooperación internacional, ver: Kenneth A. Oye (Editor), *Cooperation Under Anarchy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

⁵⁹ *Condominio* es una tendencia emergente, observada especialmente después de la cumbre de Ginebra. En relación a este tema, ver: Stanley Hoffman, *Dead Ends*. Cambridge: Ballinger, 1983, página 63-64.

⁶⁰ Este es el caso de Granada, Nicaragua y Panamá, y el uso de fuerzas navales en aguas internacionales cercanas a Colombia. "Warships Irritate Bogota", *International Herald Tribune*, enero 8, 1990.

colectivos institucionalizados, donde la potencia hegemónica encontró restricciones a su comportamiento y donde los recursos se asignaban centralmente. La interacción se desarrolló entre socios soberanos formalmente iguales. De acuerdo con esto, la seguridad era colectiva y la respuesta a las amenazas era igualmente conjunta en torno a bloques. La participación era estratificada y la potencia hegemónica mantuvo su liderazgo, permitiendo a los estados subordinados desempeñar roles específicos en el proceso de toma de decisiones. Finalmente, la relación entre los bloques fue una relación competitiva que tendía a fortalecer las relaciones intrabloques.

En este marco se desarrolló una especie de "corporativismo democrático",⁶¹ el que fue el principal obstáculo para que Estados Unidos en un período de crisis mantuviera el paradigma hegemónico de control hemisférico, desplazándose hacia un paradigma de control coercitivo.⁶² El control coercitivo se caracterizó por la generación de un orden regional que no estaba basado en instituciones, reglas e intereses comunes, sino en la amenaza y/o el uso efectivo de la fuerza para proteger los intereses nacionales de la potencia hegemónica.⁶³ Este tipo de control implicó un cambio radical desde las formas previas de control hemisférico que se habían observado en los cuarenta años anteriores. Este paradigma se observó en acción a lo largo de la Administración Reagan, particularmente con la "rollback

⁶¹ Este concepto, usado para caracterizar relaciones entre una autoridad central y actores nacionales, puede ser usado analógicamente en el nivel hemisférico. Cfr. Stephen D. Krasner, *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press, 1985, página 45.

⁶² Un concepto similar en: Gordon A. Craig y Alexandre L. George, *Force and Statecraft. Diplomatic Problems of Our Time*. New York: Oxford University Press, 1983, páginas 189-193.

⁶³ Ver: Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977, capítulo 3.

policy" llevada a cabo en Granada, Nicaragua y Panamá.⁶⁴ El alejamiento de Estados Unidos de los organismos multilaterales para evitar restricciones a su espacio de maniobra también fue expresión de esta tendencia.

Sin embargo, esta forma de creación y mantención del orden fue subóptima⁶⁵ ya que no se pudieron desarrollar intereses comunes, ni fueron satisfechos con niveles aceptables de seguridad los intereses nacionales, incluidos los de EEUU. En este contexto, no se pudo establecer ningún "conjunto de principios implícitos o explícitos, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores pudieran converger".⁶⁶ Por estas razones, a fines de los años ochenta se abre paso en los EEUU una nueva forma de ver las relaciones hemisféricas. Este nuevo enfoque o paradigma, que hemos llamado de *asociación*.

La *Iniciativa para las Américas*, formulada por el Presidente Bush el 27 de junio de 1990, tomó por sorpresa no sólo a los gobiernos latinoamericanos sino a la propia administración y Congreso de los Estados Unidos. A medida que se comienzan a conocer los detalles del proceso de formulación de esta propuesta se puede constatar la magnitud del cambio que la

⁶⁴ Ver: Thomas S. Bodenheimer y Robert Gould, "U.S. Military Doctrine and their Relation to Foreign Policy", en: Augusto Varas (Editor) *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America*, op.cit. Una clara posición en "diplomacia coercitiva", en: Caler Baker, "U.S. Lacks Cohesive Third World Conflict Policy", *Defense News*, diciembre 11, 1989. Una crítica de este aproximamiento en: Robert A. Pastor, *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*, op.cit.

⁶⁵ Una buena crítica de "políticas coercitivas" estadounidenses, en: Joseph S. Nye, Jr., "Understanding U.S. Strength", *Foreign Policy*, otoño 1988.

⁶⁶ Sobre regímenes internacionales, ver: Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, 1984.

Casa Blanca está intentando introducir en la política de los EEUU hacia América Latina.

Este nuevo paradigma, que hemos rotulado de cooperación asociativa, surge lenta pero persistentemente producto de un conjunto de razones asociadas a la evolución del rol de los Estados Unidos en el mundo, en especial a sus limitaciones hegemónicas globales y regionales. Por su parte, el carácter subóptimo de las formas coercitivas de control hemisférico presionaron para cambiar esta modalidad de relacionamiento hemisférico. Tales cambios permitieron el surgimiento de un nuevo paradigma de cooperativo en el hemisferio occidental que se caracteriza por un nuevo espíritu asociativo.

Un conjunto significativo de que explica estas transformaciones radica en los cambios políticos en los propios Estados Unidos, algunos de los cuales fueron percutados por crisis observadas en el hemisferio. Así, la pérdida de la mayoría republicana en el Congreso y la existencia de leyes pro-derechos humanos que condicionaron la política de EEUU en América Latina; el aumento del riesgo financiero en su sistema bancario, agravado por la insolvencia mexicana y el déficit fiscal producto del enorme gasto en defensa; el escándalo Irán/Contras, el fracaso de la política militar frente al sandinismo en Nicaragua y la emergencia del Plan de Paz del Presidente Arias; los resultados de las elecciones en El Salvador en 1982 y 1984 que mostraron una opción por una transición pacífica a la democracia; la diplomacia silenciosa en Filipinas y Haití, y las nuevas posturas en Bolivia, Chile y Paraguay; el fortalecimiento de la propuestas demócratas de reducción del déficit fiscal apoyadas por los cambios observados en la URSS y la política de desarme unilateral iniciada por Gorbachov; su aislamiento en los organismos internacionales producto de su política coercitiva en tales entes multilaterales; la crisis de una diplomacia no profesional y de los aparatos ideológicos de la derecha más conservadora, lo que modificó el cuadro burocrático del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional; y los procesos de redemocratización en la región:

fueron todos estos factores que desde fines de los ochenta iniciaron un vuelco en la forma de aproximarse hacia América Latina⁶⁷. De esta forma pudieron emerger sectores de reemplazo de los cuadros políticos reaganistas, menos ideológicos, más pragmáticos y expresivos de una diplomacia tradicional formada en los conceptos "aliancistas" de los sesenta. Estas nuevas posibilidades fueron también abiertas gracias al proceso de democratización que se iba dando en la región. Todos estos factores se combinaron para que la política exterior estadounidense sufriera importantes cambios durante el primer año de la administración Bush, particularmente frente a América Latina.

b) Cinco cambios principales

Cinco cambios fundamentales caracterizan al nuevo paradigma de cooperación asociativa, aun cuando permanecen algunas continuidades que analizaremos posteriormente.

Una Noción Amplia de la Democracia. En mayo de 1989, resumiendo la política de su administración en el hemisferio, el presidente Bush señaló que "la lucha (de los Estados Unidos) es en contra de los *enemigos de la libertad en la extrema derecha y en la extrema izquierda*".⁶⁸ Visión muy distinta de la ya obsoleta y desacreditada polaridad totalitarismo-autoritarismo que caracterizó a la administración Reagan. Esta nueva noción es, en parte, el producto natural de la traumática experiencia de los Estados Unidos en América

⁶⁷ Hemos sintetizado aquí algunos elementos contenidos en el trabajo de David Scott-Palmer, "La actual formulación de la política exterior estadounidense hacia América Latina", charla dictada en FLACSO, el 5 de julio de 1990.

⁶⁸ Presidente George Bush, "Commitment to Democracy and Economic Progress in Latin America", *Current Policy*, N° 1168, discurso ante el Council of the Americas, Washington, D.C., mayo 2, 1989. Subrayado del autor.

Central, particularmente en El Salvador.⁶⁹ Aun cuando se ha dudado que esta nueva apreciación de los asuntos hemisféricos se extienda más allá de la Casa Blanca, los mismos elementos han sido destacados por el Secretario de Estado James Baker⁷⁰. Aquí, por primera vez después de una década, todas las fuentes de inestabilidad política son condenadas y aparece un espíritu colectivo de resolución de conflictos.

Correspondencia entre medios y fines democráticos. El fortalecimiento de la democracia ha sido producto de un acuerdo bipartidario, previo a la elección de Bush pero profundizado por éste, implementado a través de diversos mecanismos institucionales. Tales instrumentos materializan un nuevo concepto de democracia, comprensivo y válido en todos los niveles del estado. Cabe al respecto mencionar al Fondo Nacional por la Democracia (National Endowment for Democracy, NED)⁷¹ y otros programas especiales de las agencias federales como, por ejemplo, el Programa de Iniciativas Democráticas de la Agencia de Estados Unidos por el Desarrollo Internacional (USAID). Este último se creó para proveer asistencia técnica y capacitación, ya que, de acuerdo con esta agencia, "las democracias funcionan a través de instituciones democráticas -el Ejecutivo, el Legislativo, el sistema judicial- y también del sistema electoral. Estas instituciones pueden ser

⁶⁹ Un análisis crítico de esta experiencia en: Richard Fagen, *Foreign Peace. The Challenge of Central America*. New York: Blalckwell, 1987; Robert Pastor, *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*. New Jersey: Princeton University Press, 1987; D. Michael Shafer, *Deadly Paradigms. The Failure of U.S. Counterinsurgency Policy*. New Jersey: University of Princeton Press, 1988.

⁷⁰ Secretario Baker, "U.S. and Latin America: A Shared Destiny", *Current Policy*, N° 1167, address before the Council of the Americas, Washington, D.C., mayo 1, 1989. Subrayado del autor.

⁷¹ Ver, Josephine Buckley McNeil, "La cara cambiante de la hegemonía: el Fondo Nacional por la Democracia", *Cono Sur*, N°4, 1990.

transplantadas para evolucionar en formas adecuadas a cada entorno específico".⁷²

Esta correspondencia entre fines y medios está marcando una nueva orientación en la política exterior estadounidense. Esta difiere de la visión instrumental de la democracia exclusivamente vinculada a los intereses militares y/o económicos de Estados Unidos y sus aliados locales.

Multilateralismo con agenda. El nuevo énfasis en la cooperación asociativa enfatiza lo multilateral, lo que se ha traducido en el hemisferio occidental en una política orientada hacia nuevas formas de asociación. Este se diferencia del "globalismo estratégico" del presidente Reagan⁷³ y del concepto de una América unida en materias de defensa colectiva⁷⁴. Este nuevo enfoque destaca áreas temáticas específicas donde la cooperación asociativa podría desarrollarse, de acuerdo con el presidente Bush, mejorando "las relaciones de asociación existentes en este hemisferio, entre países al Norte y al Sur; entre gobiernos, empresarios y trabajadores; y, en EEUU mismo, entre las distintas ramas del gobierno federal"⁷⁵.

En este contexto, el Secretario de Estado Baker ha definido los principales items de la cooperación: democracia; desarrollo; drogas, deuda; comercio; migración; el medio ambiente; proliferación nuclear. (Estas) no son responsabilida-

⁷² Charles R. Connolly, "Foreign Aid for the 1990s: Democracy", *Christian Science Monitor*, julio 13, 1989.

⁷³ Un análisis de las principales diferencias entre estas dos administraciones en: José Miguel Insulza, "Estados Unidos y la nueva realidad internacional: Límites y desafíos", en: Carlos Portales (Editor), *El Mundo en Transición y América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1989.

⁷⁴ David Ronfeld, "U.S. Involvement in Central America. Three Views from Honduras", California. RAND, julio, 1989.

⁷⁵ Presidente George Bush, "Commitment to Democracy and Economic Progress in Latin America". *Current Policy*, N° 1168, address before the Council of the Americas, Washington. D.C., mayo 2, 1989.

des ni de Estados Unidos ni de América Latina. Son desafíos comunes que deberemos enfrentar en conjunto para moldear exitosamente nuestro destino compartido. Estados Unidos goza de estabilidad política, de una sucesión pacífica de poder, *una autoridad civil no cuestionada*, y de la firme expansión de los derechos humanos... Estamos comprometidos con ayudar a América Latina a emprender exitosamente la lucha democrática".⁷⁶ Esta agenda casi coincide con la lista de prioridades que los países de América Latina tienen, de hecho, en sus relaciones con Estados Unidos: derechos humanos, democracia representativa, conflicto centroamericano, el conflicto Este-Oeste, drogas, deuda, vínculos comerciales, proliferación nuclear, el conflicto del Atlántico Sur, la cooperación militar.⁷⁷

Este énfasis multilateral se puede observar en la nueva política para enfrentar un problema crecientemente importante para Estados Unidos, tal es el tráfico de drogas. De acuerdo con el presidente Bush "nuestra asociación común debe enfrentar un enemigo común: los traficantes de drogas internacionales. Las drogas amenazan a los ciudadanos y a la sociedad civil a lo largo de nuestro hemisferio. Es crucial juntar nuestras fuerzas en la guerra contra las drogas. No se gana nada tratando de echarse culpas y hacer recriminaciones. El abuso de drogas es un problema tanto de oferta como de demanda "y atacando a

⁷⁶ Secretario Baker, "Latin American and the U.S.: A New Partnership", *Current Policy*, N° 1160, address before the Carter Presidential Center's Consultation on a New Hemispheric Agenda, Atlanta, Georgia, marzo 30, 1989. Subrayado del autor.

⁷⁷ Alberto van Klaveren, "Las relaciones de los países latinoamericanos con Estados Unidos: un ejercicio comparativo", en: Mónica Hirst (Editor), *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: GEL, 1987.

ambos es la única manera que podemos enfrentar y derrotar la amenaza de las drogas".⁷⁸

Gobernabilidad democrática y relaciones militares. Las relaciones militares entre EEUU y América Latina también están en proceso de cambio, incluso en la segunda administración Reagan, cuando se puso un nuevo énfasis en la democratización de las relaciones interamericanas. La principal prioridad a este respecto ha sido el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el control civil sobre las fuerzas armadas y el apoyo económico condicionado a un comportamiento democrático⁷⁹. Ya en febrero de 1988, Elliott Abrams señalaba que "la opción del gobierno militar para "corregir" los supuestos errores del electorado no es aceptable para aquellos que buscan el respeto o el apoyo de Estados Unidos".⁸⁰

Así, las fuerzas armadas latinoamericanas no contarán con el apoyo de Estados Unidos para alterar el orden constitucional. Incluso el curriculum de enseñanza de los militares latinoamericanos en los Estados Unidos ha sido modificado. Un funcionario superior del Pentágono señaló que "con énfasis en los derechos humanos y la creación de instituciones... queremos sacar a los militares de su mentalidad de ghetto y acercarlos a los civiles".⁸¹

⁷⁸ George Bush, "Commitment to Democracy and Economic Progress in Latin America", *Current Policy*, N° 1168, address before the Council of the Americas, Washington, D.C., mayo 2, 1989.

⁷⁹ Tema claramente establecido por el Subsecretario de Estado de Asuntos Hemisféricos, Elliott Abrams, en el Inter-American Defense College, julio, 1985. Al respecto, ver: Martin Edwin Andersen, "The Military Obstacle to latin Democracy", *Foreign Policy*, Winter 1989-1990.

⁸⁰ Elliott Abrams, "Obstacles Hindering Latin American Democracy", USIS, Santiago, febrero 29, 1988.

⁸¹ Roger Cohen, "Shift in U.S. Policy on Latin America Decreases Likelihood of Military Coups", *Wall Street Journal*, mayo 4, 1989.

De esta forma, el compromiso permanente y adecuado de los EEUU con los gobiernos civiles democráticos es crucial para el futuro político de la región. Dado que los procesos de transición no fortalecen automáticamente la gobernabilidad civil, y que los militares latinoamericanos influyen en importantes áreas de formulación de políticas, protegen sus prerrogativas y dominios reservados impidiendo - en algunos casos - su propia constitucionalización, la gobernabilidad civil democrática y la puesta en forma del Estado es cuestionada, creando una inestabilidad política estructural.⁸²

Reducción de los niveles de fuerza. En la medida que los EEUU reconocen la globalización y condicionamiento entre los temas económicos, sociales, militares y políticos como una importante tendencia contemporánea, la vinculación entre recesión económica e inestabilidad política ha dejado de ser responsabilidad exclusiva de los países pobres. Ello ha sido claramente reconocido por el anterior jefe del USSOUTHCOM, general Fred Woerner, cuando manifestó que "América Latina en los próximos diez años puede de hecho desarrollarse como una variante del subcontinente indio: sectores muy modernizados y prósperos coexisten con sectores muy atrasados y pobreza... el potencial para nuevos estallidos de conflicto social en América Latina es mayor ahora de lo que fue en momento alguno de la generación anterior. Sin el tónico del crecimiento económico, la democracia se enfrenta a un futuro difícil".⁸³

⁸² Sobre este tema ver: Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1988; Augusto Varas (Editor), *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America*. Connecticut: Greenwood Press, 1989; y National Democratic Institute for International Affairs, *Civil-Military Relations: The Argentine Experience*. Washington, D.C.: NDIIA, 1989.

⁸³ Andres Oppenheimer, "U.S. General: Latin Radicals Gaming", *Miami Herald*, mayo 29, 1989. O bien, Elliot Abrams: "si van a continuar los ajustes económicos dolorosos pero necesarios en América Latina, será necesario hacer más que dar conferencias a los latinoamericanos mientras

Así, en condiciones económicas recesivas, la defensa nacional y hemisférica enfrenta desafíos muy especiales y las relaciones militares de Estados Unidos con América Latina deben ser redefinidas en forma correspondiente. Por estas razones, la administración Bush está consciente de la necesidad de limitar el impacto económico del armamentismo en el Tercer Mundo y específicamente en América Latina. Aún cuando esta tendencia declinó en los últimos años debido a los problemas económicos regionales, aun se mantienen altos niveles de gasto militar en los países latinoamericanos, particularmente luego de los procesos de democratización que siguieron a los gobiernos militares. De acuerdo con el presidente Bush los desafíos a la paz "que enfrentamos hoy en día no provienen sólo del Este. La emergencia de potencias regionales está cambiando rápidamente el escenario estratégico. (E)n nuestro propio hemisferio, un número creciente de naciones están adquiriendo capacidades avanzadas y altamente destructivas, en algunos casos, armas de destrucción masiva así como los medios para lanzarlos"⁸⁴. "Nuestra tarea está clara: debemos limitar la proliferación del armamento avanzado; debemos limitar las ambiciones agresivas de regímenes renegados; y debemos aumentar la capacidad de defensa de nuestros amigos. Aun no hemos dominado este complejo desafío. Nosotros y nuestros aliados debemos construir una estrategia común para la estabilidad en el mundo en desarrollo".⁸⁵

A pesar de esta política, el gobierno de los EEUU ha abierto nuevamente la posibilidad de venta de tecnología

transferimos capital a los soviéticos y a sus aliados". "Lectures for the Latins, Capital for the Soviets", *Washington Post*, marzo 31, 1989.

⁸⁴ Particularmente cierto en Sudamérica. Argentina y Brasil, junto a otros 16 países del Tercer Mundo, están desarrollando misiles balísticos. *El Mercurio*, 9 de agosto, 1989.

⁸⁵ George Bush, "Security Strategy for the 1990s", *Current Policy*, N° 1178, address by President George Bush at the Coast Guard Academy graduation ceremony, New London, Connecticut, mayo 24, 1989.

avanzada a los países del tercer mundo⁸⁶, lo que muestra las inconsistencias de algunas formulaciones estadounidense para la región.

c) Continuidades y obstáculos

Si bien la administración Bush está introduciendo cambios en su política exterior para adecuar sus vínculos internacionales a las nuevas realidades hemisféricas y mundiales, éstos no se han introducido automática y simultáneamente en todas las áreas de la formulación de política. Aun existen algunas tensiones entre los lineamientos generales reseñados anteriormente y ciertas políticas inspiradas en enfoques tradicionales⁸⁷, tal como pudo verse en Panamá.

A pesar de los dramáticos cambios que se están dando en el Este y otras partes del mundo, algunos sectores de la administración estadounidense aún enfatizan el componente de poder y de fuerza de la política exterior de Washington. Residuos del *control coercitivo* en los asuntos hemisféricos puede observarse en cinco áreas específicas.

Esta situación ha resentido las relaciones militares hemisféricas. Tal como lo indicara un oficial de la Armada de Chile,

"Es importante recordar que las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han estado caracterizadas por situaciones en que países pequeños han sido ordenados por uno más grande. Producto de temores y amenazas, reales o imaginadas, implícitas en las disparidades de poder, ese tipo de relación lleva inherentemente hacia la

⁸⁶ "Eximbank, Agencies Battle Over Defense Loans", *Defense News*, May 1990.

⁸⁷ Ver, Georges A. Fauriol, *The Third Century: U.S. Latin American Policy Choices for the 1990s*. Washington: The Center for Strategic and International Studies, 1988.

enemistad. Como una sgerencia final a los norteamericanos en sus relaciones con América Latina, ofrecemos una fórmula simple: si ustedes respetan y entienden las opciones, necesidades y perspectivas nacionales, desarrollando una política coherente y persistente en el área, podrán sacar un gran provecho de la inclinación y estima natural de América Latina hacia los Estados Unidos".⁸⁸

Considerando los cambios globales anteriormente señalados, es preciso que las aproximaciones estadounidenses hacia la región se adecuen a las nuevas circunstancias. Dado que las propuestas de política al respecto estaban enmarcadas en el conflicto este-oeste, ellas requieren una severa modificación.⁸⁹

Uso unilateral de la fuerza. La tendencia a definir la agenda de las relaciones hemisféricas de manera unilateral y de actuar fuera de los ámbitos de las organizaciones multilaterales aún persiste. Esto se debe a dos factores interrelacionados⁹⁰. El primero, la pronunciada tendencia histórica de EEUU a intervenir unilateralmente en los asuntos hemisféricos en situaciones de crisis. En tiempos normales, la multilateralidad en materias de defensa no ha funcionado dado que ésta ha sido

⁸⁸ CA Ariel Rosas, "Latin American-U.S. Relations: A Latin American Perspective", *Naval War College Review*, Autumm 1986.

⁸⁹ Esta perspectiva en: *Supporting U.S. Strategy for Third World Conflict*, Report by the Regional Conflict Working Group submitted to the Commision on Integrated Long-Term Strategy, Washington, D.C., June, 1988.

⁹⁰ Un análisis de este aspecto de la política hemisférica de los EEUU en: Augusto Varas, "Confidence Building and Peace Agreements in Central America". Trabajo presentado a "Workshop on Peace, Development and Security in Central America", International Peace Academy - Center for the Study of the Americas, Oaxaca, mayo 22-25, 1989.

percibida como inconducente para apoyar sus intereses en el hemisferio⁹¹. El énfasis militar en las relaciones exteriores de EEUU, ha sido destacado por el Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, quién indicó que "se ha comprometido a impulsar la democracia en el hemisferio sin descartar el uso de la fuerza para proteger los intereses nacionales de Estados Unidos".⁹²

Lo mismo podría decirse respecto de los conflictos de baja intensidad⁹³. Aquí, la política de los EEUU consiste en utilizar fuerzas militares para mantener una presencia creíble y estabilidad doméstica sin involucrar masivamente tropas estadounidenses en un área dada. Este tipo de relaciones hemisféricas degrada cualquier sistema de defensa hemisférica, ya que militariza la política y politiza lo militar. Así, ha transformado lo castrense en un vínculo secundario, subordinando lo político al uso de la fuerza militar, error tradicional en sus relaciones con América Latina. La utilización política de fuerzas militares, subrogantes o no, debería superarse, permitiendo la emergencia de intereses militares reales y compartidos. Un sistema de defensa hemisférica sólo podrá desarrollarse solo si los actores involucrados renuncian al uso de la fuerza militar para resolver conflictos políticos internos. Esta convicción tan difundida en EEUU, también debería alcanzar la estructura de formulación de sus políticas militares para así poder hacer más simétricas las

⁹¹ Un completo análisis de la política estadounidense en América Latina en: Augusto Varas (Editor), *Hemispheric Security and US Policy in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1989.

⁹² "Aronson Pledges to Push Democracy", *Miami Herald*, junio 16, 1989.

⁹³ Ver, Raúl Benítez y Lilia Bermúdez, "'Freedom Fighters' and Low Intensity Warfare Against Nicaragua", en: Augusto Varas (Editor), *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America*, op.cit.

relaciones militares regionales con las democracias existentes.⁹⁴

Acciones encubiertas. Aún se mantienen algunas políticas no bien vistas en América Latina. Acciones encubiertas, incluso para estabilizar democracias, conspiran contra el fortalecimiento de gobiernos democráticos en el hemisferio⁹⁵. Estas no deberían utilizarse si se aspira apoyar un progreso real hacia la gobernabilidad democrática⁹⁶.

Ayuda militar. El tradicional dilema "cañones versus mantequilla", muestra que la ayuda militar es parte de la aspiración de EEUU de no involucrar fuerzas militares propias en el exterior. Por estas razones, el Secretario de Defensa solicitó a los militares acelerar el entrenamiento y ayuda a los militares y a la policía de América Latina, señalando que "no habrá tropas de Estados Unidos que acompañen las fuerzas latinoamericanas en operaciones militares. Estas se involucrarán sólo en tareas de entrenamiento y de apoyo técnico, o en la mejora de los sistemas de comunicación"⁹⁷. La ayuda militar debería vincularse a la evolución de las relaciones cívico-militares y al estado del proceso de acomodación entre gobiernos elegidos y cuerpos militares. Consecuentemente, la ayuda

⁹⁴ Una crítica a esta política de intervenciones en: Jim Hoagland, "Military Intervention Can't Solve the Real Problems", *International Herald Tribune*, January 4, 1990.

⁹⁵ Entrevista del Director de la CIA, William Webster, con los reporteros y editores de *The Times* Washington Bureau. Jack Nelson, "CIA Chief Warns of 'Coup Plotting' in Latin America", *Los Angeles Times*, febrero 9, 1989.

⁹⁶ "La existencia de un gobierno democrático formal no garantiza la verdadera democracia". Riordan Roett, "Prospects for the Arias Plan in El Salvador and Guatemala", octubre 21, 1987. Este planteamiento puede ser generalizado para el resto de los países latinoamericanos.

⁹⁷ "Pentagon is Ordered to Set Plans for Drug Interdiction", *Wall Street Journal*, septiembre 19, 1989.

militar debería ser parte importante de las relaciones bilaterales, impidiéndose el desarrollo autónomo de relaciones inter-militares que erosionen la gobernabilidad civil.

Este objetivo no ha sido aún comprendido claramente en algunos niveles de la administración Bush. De acuerdo a un análisis reciente,

"la ayuda militar (ventas militares al extranjero) financiamiento, educación y entrenamiento militar internacional, y los costos generales del programa de asistencia militar como también los fondos de apoyo económicos, promueven los intereses de Estados Unidos al perseguir un número de objetivos que se refuerzan mutuamente. Estos incluyen: aumentar la capacidad de los socios de Estados Unidos en materia militar para disuadir y defenderse contra la agresión y la inestabilidad; mantener la cohesión y la fuerza de nuestras alianzas; desarrollar relaciones intermilitares razonables que apoyen nuestra estrategia diplomática y aumenten la influencia y el prestigio de Estados Unidos; promover la estabilidad regional; contribuir a nuestro acceso a las bases militares en el extranjero, manteniendo la movilidad estratégica de las fuerzas de Estados Unidos; fortalecer las economías de los países claves que están intentando ajustar su economía a una pesada deuda, a precios de exportación de materias primas muy deprimidos, y a cambios sorprendentes en el ámbito económico global; y dar apoyo a las democracias emergentes mientras defendemos las instituciones y los valores democráticos existentes en otros países".⁹⁸

⁹⁸ H. Allen Holmes, "FY 1990 Security Assistance Program", *Current Policy*, N°1159, Statement of the Assistant Secretary of State for Politico-Military Affairs, before the Sub-Committee on Arms Control, International Security and Science of the House Foreign Affairs Committee, Washington, D.C., March 8, 1989.

Estos objetivos superan las metas que deberían tener las relaciones militares hemisféricas. De acuerdo con la experiencia histórica, esta no es la mejor forma de proteger las instituciones democráticas. Los objetivos militares deberían circunscribirse a los temas de la defensa hemisférica, involucrando, al mismo tiempo, directa y permanentemente diplomáticos en la implementación de tales objetivos.

Defensa y disuasión. Una forma de aumentar la capacidad militar de los aliados de EEUU es a través de la transferencia de tecnología bélica. Considerando que los gastos de defensa representan una carga en momentos de recesión económica, un equilibrio adecuado entre cooperación económica y defensa nacional no es fácil. Sería imposible aumentar unilateral y simultáneamente la ayuda militar y económica de EEUU en todo el mundo. Por lo tanto, se deberían ser encontrar nuevas formas para enfrentar el problema de una defensa creíble para los países latinoamericanos. Una defensa disuasiva, un efectivo régimen de solución pacífica de conflictos, respetado y apoyado por Estados Unidos aliviarían, en parte, la pesada carga de los costos de la defensa nacional. Complementariamente de los EEUU, en conjunto con otros países desarrollados, podrían acordar limitar la transferencia de armamentos, ayudando a la creación *de facto* un sistema defensivo-disuasivo desde el lado de la oferta.

Drogas. En estas materias persiste un enfoque militar del problema. Así, el Secretario de Defensa, Dick Cheney, instruyó al Pentágono desarrollara planes para fortalecer la presencia militar de EEUU en el Caribe y a lo largo de su frontera sur para limitar el contrabando de cocaína. Aun cuando algunos militares no estuvieron muy dispuestos a asumir estas misiones, en la actualidad están expandiendo su participación en la guerra contra las drogas.⁹⁹

En algunos casos latinoamericanos críticos, la ayuda militar para combatir la producción de droga se ha vinculado a

⁹⁹ *The International Herald Tribune*, agosto 28, 1989.

un financiamiento más fácil para las adquisiciones militares. En Colombia, por ejemplo, el Export-Import Bank ayudó al gobierno de Barco a financiar compras de armamentos para enfrentar a los narcotraficantes¹⁰⁰. En Bolivia se ha mejorado la capacidad de tropas aero-transportadas gracias a la incorporación de nuevos aviones. Todo ello ha alterado relativamente el equilibrio militar subregional.

Desde la perspectiva latinoamericana, el narcotráfico y el terrorismo deberían ser manejados por las instituciones policiales. Para no repetir errores de décadas pasadas en las relaciones militares hemisféricas, sería necesario enfatizar el hecho de que estos problemas no tienen una naturaleza militar. Estos son conflictos derivados de la incapacidad de proyección doméstica del poder del Estado. Al mismo tiempo son el resultado de condiciones económicas y sociales locales, como también de la ausencia de una cultura de compromiso y negociación política. Enfrentar estos problemas desde una perspectiva militar podría estimular el problema en lugar de proveer una solución real.

En suma, si bien se puede constatar la emergencia de un nuevo paradigma de cooperación asociativa en los EEUU, persisten algunas continuidades que deberían ser superadas para configurar en definitiva un nuevo sistema de relaciones hemisféricas capaz de proyectarse al siglo XXI.

3. Cambios regionales¹⁰¹

En el contexto latinoamericano se pueden observar cambios de importancia en materia estratégica. Estos deben

¹⁰⁰ *Washington Post*, julio 21, 1989.

¹⁰¹ Esta parte de nuestro trabajo ha seguido de cerca el análisis de Francisco Rojas Aravena, "Cooperación internacional y alianzas militares: el caso del Atlántico Sur", trabajo presentado al taller "Security and Cooperation in the South Atlantic", Pugwash Meeting, 23-31 de octubre, 1990, Buenos Aires, Argentina.

considerarse como posibles tendencias que en el futuro podrían derivar en elementos de crisis. Por estas razones, una prospección de futuro al respecto proporciona ciertas *hipótesis* complementarias a nuestro análisis.

a) Crisis del orden militar hemisférico

El fin de la guerra fría y la ruptura de la bipolaridad puede posibilitar que América del Sur, sobre la base de su propia articulación, incida en la forma que adopten las estructuras estratégico-militares en la post-guerra fría.

A nivel global, el sentido de las amenazas, los orígenes de estas, los cursos de acción previsibles en el marco global de la guerra fría han dejado de ser el eje ordenador de las percepciones estratégicas. El conflicto bipolar y su lógica de "suma cero" ha cambiado. Hoy estamos en presencia de una situación de cooperación entre los antiguos adversarios en el plano global. Sin embargo, aún no se establece una nueva forma de regulación de conflictos y de mantenimiento de la paz o de reforzamiento de las existentes. Dada la velocidad de los cambios aún no se ha diseñado o creado una institucionalidad post-guerra fría.

La rapidez y la progresiva aceleración de los cambios en el bloque oriental y sus consecuencias directas en occidente, en especial en Europa, no se dejan sentir de la misma forma y con similar magnitud en las diversas áreas del planeta. En unas ello indujo al rompimiento de las alianzas y equilibrios regionales estimulando la búsqueda de un reajuste de poder: Se observó un crecimiento de las tensiones y una escalada militar, como fue el caso de la crisis del Golfo Pérsico. En otras, como la latinoamericana, no se ha traducido en acciones de significación para responder eficientemente a iniciativas que en otras áreas surgen al calor de la nueva situación internacional, como la *Iniciativa para las Américas*. Se ha señalado que tales modificaciones no afectan el diseño básico de las amenazas establecidas en el período de la guerra fría.

Los desafíos, las amenazas y los riesgos de hoy son distintos a los del pasado. A su vez, las tensiones y conflictos tradicionales pueden adquirir otro carácter. La expansión territorial-ideológica de un bloque sobre el otro dejó de ser el *eje articulador* del conjunto de las amenazas. La clasificación de las nuevas amenazas, la determinación de su origen, las fuentes de su poder y de reforzamiento es una cuestión central para cada Estado, ya que la forma que adopte la defensa, las políticas que se establezcan, dependerán de la percepción del tipo específico de amenaza que sea definida. Estos procesos, al cambiar los principios orientadores, se deberán inspirar necesariamente en otras doctrinas.

La región ha estado regida por un gran acuerdo militar en todo el período de post-guerra, el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, (TIAR). Frente a las amenazas internas a la paz o las procedentes desde el exterior se estableció un gran marco que involucró, en un mismo mecanismo, los aspectos de defensa, de solución de controversias y de alianza ideológica.

Esta estructura por su carácter buscó aislar al hemisferio de los problemas globales, a la vez que reafirmó la relación hegemónica de los EEUU en la región. Ello fue posible por la coincidencia de dos aspectos claves. Por un lado, el auge y el poder alcanzado por Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial, lo que consolidó la expansión hegemónica de ésta potencia en el hemisferio. Por el otro, el interés regional de establecer ciertos mecanismos de coordinación regional, cuyos antecedentes datan desde fines del siglo pasado.

La organización de ambos intereses encontró su expresión en el diseño y en la creación de un espacio para los organismos regionales, en la Conferencia de México de 1945, en los procesos de definición del nuevo organismo mundial destinado a garantizar la seguridad colectiva y la paz en el mundo.

Los acuerdos regionales fueron incluídos en la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas. En el nuevo organismo,

en su Artículo 51, se consagró el derecho a la defensa colectiva. En el plano regional ese diseño global el TIAR lo transformaría en la posibilidad de ejercicio real de ese derecho. De esta forma, la solidaridad de la alianza prevendría los conflictos en su interior y establecería un balance de fuerzas adecuado a las percepciones de amenazas que surgían de ese ordenamiento internacional. Más aún, al establecer un marco jurídico el TIAR formalizaba el compromiso de vincular la seguridad individual a la seguridad colectiva. No lo transformó en un deber ya que el último recurso, que era el empleo de las fuerzas militares, quedaba sujeto a la decisión de cada parte y no constituía una obligación formal.

Esta alianza regional se inscribió en las Naciones Unidas como uno de los organismos regionales. Como tal, le correspondía resolver en el ámbito regional de su competencia, las controversias y aquellas situaciones que pudiesen poner en peligro la seguridad y el mantenimiento de la paz. Los mecanismos de carácter regional debían aplicarse en forma previa a que entrara en juego la ONU¹⁰². Sin embargo esta primacía regional no se cumplió a lo largo del desarrollo histórico, particularmente en la última década. En los casos del Atlántico Sur y el Centroamericano, Malvinas y Nicaragua, esto fue claro¹⁰³.

La adscripción en el ámbito de las Naciones Unidas resolvió los aspectos formales vinculados a la nueva juridicidad internacional. Sin embargo, lo central fue que el tratado posibilitó y creó una alianza ideológica-militar y un espacio de ejercicio de hegemonía y poder de Estados Unidos. La suscrip-

¹⁰² Artículo N° 2 del TIAR.

¹⁰³ Allí se aplicó el párrafo 3 del Artículo 2, donde se señala que la primacía no se interpreta como un menos cabo de la aplicación de los artículos 34 y 35 de la Carta de la ONU. Al respecto, en el 34 se otorga potestad al Consejo de Seguridad para investigar toda controversia; el 35 expresa que todo miembro de la ONU podrá llevar cualquier controversia al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General.

ción del TIAR fue una expresión de esa hegemonía y en beneficio de ella¹⁰⁴. Esta situación permitió a este Estado obtener una gran libertad de acción en esta área y que los recursos liberados pudieran ser concentrados en otras regiones. Ello, más que alejar determinados conflictos, potenció crecientemente la inclusión de América Latina en la agenda este-oeste, en el conflicto bipolar.

Cabe destacar que la suscripción de este tratado fue paralela a la explicitación de la Doctrina Truman. Esta definió la contención del comunismo como el punto medular de la política estadounidense en relación a la Unión Soviética. Ello marcó el inicio de la Guerra Fría y de una política que se caracterizó por la búsqueda y la captación de aliados¹⁰⁵ y la construcción de pactos militares. La construcción de una red de alianzas y acuerdos militares explicitaron la política norteamericana de disuasión, al dar muestras de su voluntad de liderazgo y al organizar y operacionalizar las capacidades militares de los aliados bajo su dirección.

El primero de estos acuerdos militares fue el hemisférico, el TIAR en 1947. Le seguirían la OTAN para el área europea, en 1949; luego la SEATO para el sud este de Asia, en 1954. La división del mundo en dos grandes bloques antagónicos estaba ya consolidada.

b) Erosión de los mecanismos de seguridad hemisféricos

Los mecanismos de seguridad hemisféricos por su origen y estructura de decisiones, como instancias de definición de políticas multilaterales, nunca cumplieron un rol determinante

¹⁰⁴ John Child. *Unequal Alliance: The Interamerican Military System, 1938 - 1978*. Westview Press. Boulder, Colorado. 1980.

¹⁰⁵ Stephen M. Walt. "Alliances in theory and practice: what lies ahead?" *Journal of International Affairs*. Summer/Fall 1989.

En concordancia con las políticas de quien dirige la alianza, desde mediados de los años sesenta han primado los acuerdos y las políticas bilaterales.

La definición original basada en la hegemonía sin contrapesos de los Estados Unidos ubicó a todos los países y regiones en un mismo ámbito de seguridad. La necesidad de diferenciar los intereses de seguridad se fue haciendo cada vez más patente. En la década de los ochentas diferenciarlos fue fundamental para evitar involucrar a toda la región en los dos principales conflictos: Centroamérica y el Atlántico sur.

El conflicto territorial que enfrentó a Inglaterra y Argentina por la posición de las islas Malvinas vació de contenido al Tratado. Su inoperancia, en la crisis político ideológica centroamericana y en el caso panameño, terminó de dejarlo como una estructura sin contenido, a la vez que hizo completamente evidente los mitos de los supuestos sobre los que fue construido.

Tanto en el caso de las Malvinas y como en el centroamericano fue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el que jugó un rol clave. Allí se hizo patente la dualidad y la debilidad del mecanismo regional expresada en el texto del tratado. En el documento sólo le asigna un rol en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no hubiese tomado las medidas necesarias para mantener la paz (Artículo 3, numeral 6).

Los problemas van más allá de las cuestiones formales. El con-senso generado por Estados Unidos y América Latina, en la Guerra Fría en torno al enemigo y la amenaza externa se debilitó. Cada vez se fue objetivando con más claridad que este consenso estaba en función y en relación con el apoyo de la estrategia del super-poder sobre el resto de los signatarios. Por ello, en un contexto de deterioro de las relaciones entre los países de América Latina y Estados Unidos a lo largo de la década de los años ochentas, donde la relación estuvo cargada de desconfianzas y recelos, la vigencia real del tratado desapareció. La invasión a Panamá, en diciembre de 1989, terminó de sepultar el mecanismo.

Considerando que la ideologización impidió acuerdos sustanciales, es necesario desideologizar los contenidos de la alianza y cimentarla en intereses objetivos, pudiendo incluso estar estos ubicados en la esfera de los principios y las ideas, pero no atarse a una forma de régimen ideológico. El caso centroamericano es paradigmático. Allí se estableció un tratado y un pacto militar de carácter subregional. Este debía apuntar a la seguridad colectiva, sin embargo al caer la dictadura somocista desapareció el CONDECA. Es decir, su viabilidad dependía de la concordancia ideológica y no de la defensa y la cooperación estratégica entre países pequeños, ubicados en una misma área y que compartían intereses de seguridad. Al TIAR le ocurrió algo similar sin la espectacularidad de la desaparición del CONDECA. Su vida y fortaleza dependía de un sólo polo, los intereses de la potencia hegemónica.

c) **Instancias no coordinadas de relación militar**

En la región han funcionado otras instancias de coordinación militar, en el marco del Sistema Interamericano. Algunas de ellas son más antiguas que el TIAR y otras de más reciente data.

La primera es la *Junta Interamericana de Defensa*. Como consecuencia del ataque japonés a los Estados Unidos, en diciembre de 1941, el sistema regional puso en marcha el mecanismo de consulta establecido por la región, en 1940, en la Conferencia de la Habana. Como resultado de esta convocatoria se realizó la Tercera Reunión de Consulta, en Río de Janeiro que estableció una resolución creando la Junta Interamericana de Defensa. Esta se constituyó el 30 de marzo de 1942. La Junta desarrolló una importante labor en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, tendiente a resolver los problemas que el conflicto podría suscitar en la región.

Durante la Conferencia sobre los Problemas de la Guerra y la Paz celebrada en México en 1945 se acordó darle un carácter permanente a este organismo. Esto fue ratificado en

la reunión que estableció la Organización de Estados Americanos. La Junta quedó incorporada al sistema como un órgano de estudio y recomendaciones. La Junta es la encargada de mantener al día el planeamiento militar de la defensa del continente¹⁰⁶.

El *Colegio Interamericano de Defensa* no ha cumplido un papel de relevancia en la conformación de un pensamiento de seguridad regional. En la formación de doctrinas, las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y los diversos países de la región tuvieron una importancia mucho más destacada. Otro tanto se puede indicar en relación a la búsqueda de estandarización de equipos y formas de comunicación.

Otra instancia de coordinación es *la reunión de comandantes de las fuerzas armadas*. Estas reuniones datan desde los inicios de la década de los años sesentas y fueron originalmente realizadas por invitación del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

La reunión más conocida es la de los Ejércitos Americanos dado el peso de las fuerzas de tierra en el contexto regional. Fue fundada en 1960. Países como Canadá, Costa Rica, México y Jamaica participan como observadores. Se han realizado 18 reuniones, las cuatro primeras se realizaron en Panamá, las siguientes han ido rotando por distintas capitales del continente. Desde 1973 se han formalizado y se realizan cada dos años¹⁰⁷.

También hay reuniones de coordinación en las otras ramas de las fuerzas armadas. Así mismo, existen instrumentos

¹⁰⁶ Rodolfo Garrié F. *Organismo Militares Interamericanos*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1968.

¹⁰⁷ Mark Kresho. "Conferencia de Ejércitos Americanos". En: *Military Review*. Agosto 1987. (ed. hispanoamericana) Kansas 1987.

de coordinación en la esfera de las telecomunicaciones militares y la inteligencia¹⁰⁸.

A pesar de los anteriores problemas, existen en la actualidad mecanismos aislados, pero importantes, de interacción militar regional.

En las décadas previas a la guerra de las Malvinas existían algunos arreglos de cooperación en materias de seguridad en el Atlántico Sur, que se inscribían en el marco de la OEA, como acuerdos de carácter operacional. La colaboración establecida se materializó en la constitución de un "Comando del Area Marítima del Atlántico Sur", formado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Después de la guerra del Atlántico Sur y con los acuerdos económicos y las proyecciones económicas del MERCOSUR, las posibilidades de colaboración se han incrementado y estas han abarcado un conjunto de aspectos que incluyen el componente militar.

Los nuevos gobiernos debieron buscar un cauce para la cooperación en medio de graves problemas: la hiperinflación, la deuda externa, la falta de inversiones, la debilidad del sistema político y la presencia de una nueva realidad "las Malvinas fortaleza", una zona militarizada clave en el Atlántico.

Este conjunto de dificultades ha buscado ser superada por el camino de la complementación y la integración bilateral-regional, en un marco que privilegia la democracia como principio rector. Esta nueva política sepulta décadas de desconfianza y cierra un ciclo de los sistemas políticos y de su forma de relacionarse. Ya no hay salidas para cada nación, no hay proyección estratégica individual, sólo a través de la cooperación internacional es que se alcanzarán las metas nacionales. Esta es la idea fuerza dominante en ambas naciones.

La declaración suscrita por los presidentes Alfonsín y Sarney, en noviembre de 1985, el *Acta de Iguazú* puso en

¹⁰⁸ Carlos Alberto Bermejo. "Sistema Interamericano de Telecomunicaciones de Ejércitos". En: *Military Review*, op cit.

marcha un proceso que ha logrado avances muy significativos en estos años. En esta declaración y en el proceso desarrollado se han detectado intereses de naturaleza complementaria y otros convergentes. Entre los primeros se destaca el tipo de inserción internacional y la búsqueda para lograr una menor dependencia de ciertos mercados. En lo doméstico la complementariedad se expresa en los programas de ajuste. En cuanto a la convergencia se destaca la búsqueda de un afianzamiento del sistema democrático, la desmilitarización del Atlántico Sur y la separación de la zona del conflicto este-oeste¹⁰⁹.

Este proceso se ha desarrollado sobre la base de tres conceptos: la gradualidad, el equilibrio y la flexibilidad¹¹⁰. La *gradualidad* significa una política de avances sucesivos en el cumplimiento de las metas establecidas. No hay metas "finalistas", sino un proceso que busca por medio del pragmatismo alcanzar las metas fijadas para cada etapa. *Equilibrio*, los acuerdos serán sectoriales y tendrán como objetivo el equilibrio en lo cuantitativo y lo cualitativo. Se evitará la especialización productiva, con ello, ambos países asumen la producción e intercambio de bienes primarios e industriales. *Flexibilidad*, los alcances, el ritmo y los mecanismos serán definidos y redefinidos en función de los dos principios antes señalados, evitando rigideces que terminen por empantanar los acuerdos.

Estos principios se aplican a las diferentes áreas de integración incluida la militar. En el campo de la defensa y materias conexas se destacan los aspectos referidos a la cuestión nuclear (renuncia a la fabricación de la bomba atómica e inspecciones mutuas), al fomento de medidas de confianza y a la complementariedad en la producción militar.

¹⁰⁹ Mónica Hirst, "Las perspectivas del diálogo bilateral". En: Mónica Hirst, *op. cit.*

¹¹⁰ Oscar Armando Mendoza. "El programa de integración y cooperación argentino-brasileña". En: Raúl Bernal Meza, *Política, Integración y Comercio Internacional en el Cono Sur Latinoamericano*. CERIAL, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza, Argentina, 1989.

El tema de la cooperación nuclear fue abordado en una declaración específica y en el protocolo N° 17, en los que se reafirma que su uso estará vinculado sólo a fines pacíficos. La complementariedad generada por ambos países se cimenta en un programa de largo alcance. El protocolo N° 12 se refiere a la complementación y la cooperación aeronáutica. En este campo se creó una asociación directa entre las fuerzas armadas de ambos países para perfeccionar y desarrollar la producción de aviones tanto en Argentina como en Brasil, sobre la base de los avances previamente alcanzados por cada nación.

Las convergencias han apuntado también hacia el desarrollo de perspectivas estratégicas comunes que fomenten una *autonomía estratégica* la que se realiza en un espacio geopolítico ya ocupado por la hegemonía norteamericana¹¹¹. Para ello se acordó la realización de reuniones periódicas y de seminarios anuales sobre temas estratégicos, la realización de maniobras conjuntas y la compra mutua de material producido por las fuerzas armadas de ambos países. Se han realizado hasta la fecha cuatro reuniones¹¹² de coordinación y análisis estratégico. Estas aún no general mecanismos de coordinación en otros niveles.

Todo lo anterior refuerza los objetivos de complementariedad y convergencia surgidos con la declaración de Iguazú. El conjunto de avances se ha expresado en dos áreas fundamentales -la energía nuclear y la aeronáutica- pero no está asegurado que los espacios ganados al conflicto bipolar se puedan transformar en acciones efectivas si el programa no avanza hacia otras áreas.

¹¹¹ Geraldo Lesbat Cavagnari, "Brasil-Argentina: autonomía estratégica y cooperación militar". En: Mónica Hirst, *Argentina-Brasil. Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración*. Editorial Tesis/FLACSO, Argentina, 1990.

¹¹² Buenos Aires 1987, Sao Paulo 1988, Buenos Aires 1989 y Brasilia 1990.

Otro caso de cooperación bilateral lo representan las jornadas de intercambio entre las Fuerzas Armadas de Chile y Perú. Durante la quinta de ellas, realizada en Lima en octubre de 1990, se mostró una estabilizada relación de confianza entre ambos países.

Estas reuniones, acordadas por las respectivas cancillerías en 1985 y que se han realizado sin interrupciones desde 1986, han sido uno de los principales instrumentos que han permitido disminuir tensiones, ampliando el conocimiento de los mandos castrenses sobre sus recíprocos intereses relativos a la defensa nacional.

El carácter integrado de la defensa contemporánea llevó a los gobiernos de Chile y Perú a concebir estas reuniones como un trabajo conjunto de diplomáticos y militares. Así, se ha dado una integración entre los organismos de la defensa nacional y la diplomacia, lo que ha asegurado una visión político-militar de los temas que allí se han tratado. De tal forma, los aspectos estratégicos han sido puestos en su justa perspectiva: al interior de la proyección internacional que puede y debe darse.

Por su parte, el carácter multi-institucional de la defensa nacional ha requerido la integración de las visiones terrestres, navales y aéreas para lograr una adecuada formulación de los temas estratégicos nacionales, en la que predominan los temas relativos a la defensa en su totalidad.

Estas conversaciones han sido concebidas como el primer y más importante paso para avanzar en un proceso gradual, pero sostenido, de limitación del aprovisionamiento de armas en nuestra subregión, abriendo la posibilidad de acordar niveles de fuerza menores en la subregión que sean, al mismo tiempo, lo suficientemente eficaces como para mantener e incluso incrementar la capacidad disuasiva.

Como resultado de este acuerdo ha sido posible plantearse la disminución relativa del número de tropas acantonadas en las zonas cercanas a la frontera común y se ha facilitado el incremento de las comunicaciones bilaterales, visitas, encuentros y misiones, aumentando así el nivel, la calidad y la

frecuencia de las relaciones entre las fuerzas armadas. En esta última reunión se acordó intercambiar información sobre narcotráfico y terrorismo.

El desarrollo de nuevas percepciones de las relaciones militares en el cono sur permitiría en el futuro relaciones orientadas a incrementar la cooperación militar poniéndolas bajo el signo distintivo de la colaboración bilateral, aspecto que debería predominar en nuestra subregión en el próximo siglo.

Uno de los aspectos más encomiables de esta iniciativa ha sido el no reproducir esquemas pasados, los que por abarcar demasiado no lograron avanzar hacia el logro de los objetivos buscados. No obstante, en esta quinta ronda de conversaciones, uno de los temas tratados, han sido los cambios globales en curso en el mundo y los efectos de ellos sobre las relaciones bilaterales.

La consolidación de estas relaciones, a través de un proceso gradual y seguro que no afecte los niveles defensivos-disuasivos, podría profundizarse integrando a otros actores subregionales. Reuniones similares se han realizado entre las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil, y Uruguay recientemente.

CONCLUSIONES

Las relaciones estratégicas internacionales después de la guerra fría se encuentran en medio de un profundo proceso de cambio. A pesar de la complejidad y originalidad de estas transformaciones es posible concluir que ellas están definiendo un nuevo espacio o territorio conceptual para el análisis de las relaciones estratégicas contemporáneas.

Este campo analítico se comienza a estructurar en torno a lo que hemos denominado *relaciones internacionales de mercado*. A nivel global, éstas están forzando a estructurar un nuevo tipo de relacionamiento internacional en el campo estratégico-político.

En primer lugar, el impulso del desarrollo económico basado en la innovación tecnológica ha modificado conceptos propios de la ciencia militar. Así, esta ha iniciado un camino de crecientes cambios e innovaciones *pari passu* con la emergencia de nuevas tecnologías. Ello estrecha la relación entre economía y mercado con los desarrollo estratégico-políticos ya que ningún país podrá prescindir de esta vinculación cada vez más cercana.

En segundo lugar, los intereses estratégicos de defensa de la soberanía e integridad territorial se proyectan en condiciones de una integración creciente al mercado internacional o a la economía mundo hacia áreas tradicionalmente conceptualizadas al interior de lo que tradicionalmente se ha definido como dominio reservado del mercado y de las vinculaciones no gubernamentales.

En tercer término, la cada vez más fuerte vinculación entre política exterior - entendida como altamente diversificada más allá de las cancillerías respectivas - y política de defensa pone los temas estratégicos en cada vínculo internacional. La estrategización de recursos de poder escasos frente a la explosión de intereses nacionales le proporciona a cada interacción internacional *potencialmente* un componente estratégico que antes no tenía.

En cuarto lugar, las tensiones, conflictos, vulnerabilidades y amenazas que enfrentan los miembros de la comunidad internacional no sólo provienen de las fuentes tradicionales del relacionamiento interestatal tradicional. Ahora, ellas se diversifican alcanzando áreas no gubernamentales y no económicas o políticas, sino étnicas, ideológicas o religiosas.

Finalmente, producto del proceso de globalización segmentada en la creación de la economía mundo en curso, y del nuevo perfil de amenazas potenciales, las relaciones estratégicas se proyectan a futuro en el marco de los vínculos internacionales de mercado con un perfil menos estado-céntrico que en el pasado. Esto presenta el gran desafío a las elites nacionales de armonizar sus intereses en torno a proyecciones estratégicas no contradictorias o conflictivas entre sí, maximizando- especialmente en el caso de los

países menos desarrollados - el conjunto de recursos de poder nacional.

A nivel regional, un primer problema que debe considerarse en cualquier definición de escenarios futuros es la posible erosión del statu quo sudamericano. Este problema surge básicamente de las tensiones - o presiones geopolíticas - que comienzan a observarse en el conjunto de la periferia limítrofe del Brasil. En ella, por primera vez en el período de post-guerra, se presentan tensiones de diversa naturaleza. Tensiones fronterizas con Guyana y Venezuela. Penetración de narcotraficantes desde Colombia, Perú y Bolivia. Tensiones en las "fronteras vivas" con Paraguay. Nuevos términos de relación con Argentina y Uruguay. Todos estos elementos requerirán de una formulación de política exterior y de defensa de nuevo tipo que afectará en el largo plazo las políticas de defensa sudamericanas y el equilibrio de poder en la región.

Un segundo problema asociado proviene de la proyección de las tendencias domésticas observadas en Perú. Allí, la ingobernabilidad democrática y la existencia de una virtual guerra civil permite hipotetizar en una doble dirección¹¹³. Por una parte, la existencia de un poder insurreccional ligado al poder económico del narcotráfico podría generar una situación de inestabilidad en la zona la que podría extenderse hasta el país. Por la otra, frente a inestabilidades futuras los EEUU podrían intervenir militarmente - directa o indirectamente - generando situaciones de inestabilidad de otro tipo mas que solucionándolas.

Un tercer problema dice relación con la relativización de la noción de soberanía irrestricta. Nuevas situaciones internacionales que limitan la soberanía plena de los estados y que la

¹¹³ Ver: Raúl Gonzalez, "Recuperar el Huallaga: Una estrategia posible", *Qué Hacer*, abril-mayo, 1989; y Gustavo Gorriti, "Democracia, narcotráfico y la insurrección de Sendero Luminoso", Luis Pásara y Jorge Parodi (Editores), *Democracia, Sociedad y Gobierno en el Perú*. CEDYS: Lima, 1988.

hacen conceptual y políticamente más compleja han aparecido en los últimos años. Las intervenciones humanitarias se han extendido hacia áreas político-militares tal como fue la invocación del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, argumentada por el Consejo de Seguridad para intervenir en Irak¹¹⁴. De la misma forma, intervenciones anti-narcotráfico, ecológicas o directamente políticas - en un marco internacional monopolar sin restricciones al hegemon - podrían eventualmente observarse en nuestra región.

Junto a los problemas anteriores habría que mencionar posibles flujos migratorios que podrían agudizar problemas sociales domésticos, así como un relativo incremento del uso del terrorismo en política. Todo esto diseñaría un cuadro de inestabilidades que podrían orientarse a cambiar el sistema de relaciones intra-sudamericanas actualmente existentes. Una política de defensa moderna debería anticipar ciertos desarrollos en base a estas hipótesis previniendo vulnerabilidades del país.

En síntesis, los cambios globales, el nuevo perfil de la estructura estratégica mundial, la política de los EEUU en el mundo y en el hemisferio occidental, deben ser elementos de importancia a ser considerados en cualquier definición de una política de defensa nacional. Igualmente, los cambios de política y de situaciones estructurales en curso en América del Sur, deben ser contemplados para dar respuestas mas afinadas a los desafíos que el mundo contemporáneo presenta a la defensa nacional en Chile.

¹¹⁴ Antecedentes proporcionados por Francisco Orrego en el Segundo Seminario de Política de Defensa, *op. cit.*

Cuadro 1
Naturaleza del Orden Internacional

| | | Alcance | |
|---|-------------|----------------|------------------------|
| | | Global | Limitado |
| Integración Dimensiones Sistema Productivo | Agregado | Imperial | Hegemónico Regional |
| | | Segmentado | Anárquico |
| | Desagregado | | |