

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, CLADDE

Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, IPRI
Fundación Alexandre Guzmán

FLACSO Biblioteca

CHILE Y BRASIL DESAFIOS DE LA CUENCA DEL PACIFICO

ESTUDIO ESTRATEGICO DE AMERICA LATINA
1994/1995

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y la Fundación Alexandre Guzmán del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Algunos trabajos corresponden a la red de investigadores del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

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.

FLACSO-Chile; CLADDE; IPRI, Fundación Alexandre Guzmán / Chile y Brasil Desafíos de la Cuenca del Pacífico. -- Santiago, Chile: 1995.

325 p.; graf., cuadros.—Estudio Estratégico de América Latina 1994-1995.

ISBN: 956-205-083-1

<1994-1995> <SEGURIDAD HEMISFERICA> <MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA>
<SEGURIDAD REGIONAL> <POLITICA DE DEFENSA> <RELACIONES ASIA PACIFICO>
<FUERZAS ARMADAS> <AMERICA LATINA> <BRASIL> <CHILE>
<CUENCA DEL PACIFICO>

355/C397ch

Diseño de portada : Osvaldo Aguiló
Coordinación Banco de
Datos Seguridad Regional: Paula Pardo

Copyright FLACSO - CLADDE - IPRI, FUNDACION ALEXANDRE GUZMAN
FLACSO-Chile:

Leopoldo Urrutia 1950, Santiago
Fax: 562-225-4687, 562-274-1004
Tel: 225-7357, 225-6955

Producción editorial: M. Cristina de los Ríos

Inscripción N° 95.096
Impresión: AGD Impresores
Salvador Sanfuentes 2248
Santiago

Se terminó de imprimir en
diciembre de 1995

IMPRESO EN CHILE /PRINTED IN CHILE

355
F 514h

INDICE

INTRODUCCION	i
I SEGURIDAD HEMISFERICA Y MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA	
REDEFINIENDO LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL: EL ROL DEL MULTILATERALISMO, Joseph S. Tulchin	3
ESQUEMAS DE SEGURIDAD REGIONAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, David R. Mares	9
LA SEGURIDAD HEMISFERICA COOPERATIVA DE POST-GUERRA FRIA, Augusto Varas	25
AMERICA LATINA: CONCERTACION POLITICA Y SEGURIDAD REGIONAL, Francisco Rojas Aravena	65
NUEVAS PROPUESTAS DE SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Jaime Acuña Pimentel	85
A SEGURANÇA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, INTERAÇÕES COM MEDIDAS DE AQUISIÇÃO DA CONFIANÇA MUTUA E PROPOSTAS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA AMERICA LATINA, Gen. Bda. Sylvio Lucas da Gama Imbuzeiro	93
NOVAS PROPOSTAS PARA A SEGURANCA NA AMERICA LATINA, René Armand Dreifuss	103
LA POLITICA DE DEFENSA DE CHILE EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Gonzalo García Pino	107
LA VISIÓN CHILENA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD, Gral. Alejandro Medina Lois	113
II BRASIL Y CHILE FRENTE A ASIA-PACIFICO	
EL PESO DE LLEGAR TARDE: BRASIL FRENTE AL "MODELO ASIATICO", Gilson Schwartz	127
EL PACIFICO NORTE: UN DESAFIO PARA LAS DIPLOMACIAS BRASILEÑA Y CHILENA, Amaury Banhos Porto de Oliveira	137
ASIA DEL PACIFICO: PACIFICO NORTE VISION BRASILEIRA: EL ASPECTO DE SEGURIDAD, Claudia D-Angelo	147

LA POLITICA EXTERIOR CHILENA HACIA LA CUENCA DEL PACIFICO, Carlos Portales Cifuentes	153
PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE LA CUENCA DEL PACIFICO NORTE: VISION DESDE CHILE, Roberto Mayorga L. y Wally Meza S.M.	169
EL CRECIENTE PAPEL ECONOMICO DE JAPON EN CHILE, María Elena Valenzuela y Augusto Varas	179
EL DESARROLLO ASIATICO Y SU IMPORTANCIA PARA CHILE, Leopoldo Durán Valdés	189
III TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	199
IV FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES	
Argentina	209
Belice	215
Bolivia	219
Brasil	225
Chile	231
Colombia	237
Costa Rica	243
Cuba	247
Ecuador	251
El Salvador	255
Guatemala	259
Guyana	263
Haití	267
Honduras	273
Jamaica	277
México	281
Nicaragua	287
Panamá	291
Paraguay	295
Perú	299
República Dominicana	305
Surinam	309
Trinidad y Tobago	313
Uruguay	317
Venezuela	321

LA SEGURIDAD HEMISFERICA COOPERATIVA DE POST-GUERRA FRIA

Augusto Varas

Introducción¹

El nuevo posicionamiento internacional de los países latinoamericanos desde una cierta introversión, condicionada por un modelo de desarrollo nacional fronteras adentro en un marco internacional bipolar, hacia uno más extrovertido, determinado por un modelo de crecimiento hacia afuera en un marco internacional poliárquico, ha comenzado a afectar sus relaciones y vínculos internacionales. Las consecuencias políticas, económicas y sociales de este proceso de cambios tienen especial importancia en materias de seguridad y cooperación hemisférica.

La actual realidad de la seguridad hemisférica muestra una doble faceta. Por una parte, existen ciertas percepciones de amenaza intra y extra-regionales, las cuales han informado las políticas de defensa de los países latinoamericanos en las últimas décadas. Por la otra, estas realidades y percepciones coexisten con un creciente y diseminado interés - nacional, regional, hemisférico y global- por desarrollar sistemas estables de cooperación económica y política. En estas condiciones se ha generado una situación en la cual los

¹ Este trabajo es parte de un desarrollo temático el cual está basado en mis contribuciones a los siguientes seminarios: "Transformaciones internacionales y reestructuración hemisférica. Nuevos patrones de relaciones Estados Unidos-Cono Sur. Los casos de MERCOSUR y Chile", North/South Center, FLACSO-Chile, CLADDE, Miami, Diciembre 7-8, 1992; "Security, Democracy, and Development in the Western Hemisphere", North-South Center, Universidad de Miami, 25-27 de febrero, 1993; "Seguridad hemisférica en el período post guerra fría: visiones militares estadounidenses", U.S. Southern-Command, Panamá, 14-16 de marzo, 1993; "Los desafíos de la seguridad hemisférica en la post-guerra fría", Academia Nacional de Estudios Estratégicos (ANEPE) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), 25-27 de mayo, 1993; "Challenges to Hemispheric Security", National Defense University, Washington, D.C., 27 y 28 de septiembre, 1993; "Seguridad estratégica regional y relaciones Argentina-Chile", SER, Buenos Aires, 15 de noviembre, 1993; "América Latina: gasto militar, actores claves y proceso de decisiones", Academia Nacional de Estudios Estratégicos (ANEPE) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), Enero 6 y 7, 1994; "Nuevas propuestas para la seguridad internacional en América Latina", organizado por el Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasil y FLACSO-Chile. Brasilia, 2-3 de mayo, 1994; y al seminario "Naciones Unidas, Organismos Regionales y Seguridad Internacional en América Latina", organizado por la Universidad de Naciones Unidas (UNU) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Cuernavaca 26-27 de mayo, 1994.

Agradezco a los miembros del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, Alicia Frohmann, Claudio Fuentes y Francisco Rojas Aravena, por sus valiosos comentarios a las versiones iniciales de este documento. Obviamente, quedan exentos de cualquier responsabilidad por los errores que aquí se hayan podido deslizar.

desarrollos cooperativos en los campos políticos y económicos no se corresponden con las actuales realidades de la seguridad regional.

Las percepciones tradicionales de amenaza, así como las nuevas aprehensiones de cambios en el *statu quo* regional, constituyen un conjunto de externalidades negativas² que definen las interacciones estratégico-políticas en América Latina. Las particularidades de estas interacciones generan diversas regiones y subregiones que desde un punto de vista político-militar se constituyen en áreas discretas e identificables. Igualmente, existen otras externalidades positivas generadas por el creciente proceso de cooperación económica e intercambio comercial entre los países latinoamericanos. Ambos conjuntos de externalidades se dan simultáneamente, no son simétricos y, en este momento, ninguno de ellos es claramente dominante.

Así, para avanzar en la construcción de un orden de seguridad hemisférico es necesario tener en cuenta esta situación, profundizando las tendencias a la cooperación regional e internacional sin desconocer la simultánea existencia de recíprocas percepciones de amenaza.

Como se verá más adelante, el unipolarismo estratégico de post-guerra fría -que tarde o temprano se transformará en poliarquía internacional-, el crecimiento hacia fuera y las nuevas formas de fragmentación regional, están creando un nuevo marco que incidirá en la redefinición tanto de los intereses nacionales tradicionales, como de los modernos. Estos cambios podrían tener externalidades negativas afectando las percepciones del *statu quo* regional. Del compartir esta situación subóptima de potencial alteración del *statu quo* regional surge la necesidad de desarrollar iniciativas y regímenes hemisféricos y regionales de seguridad cooperativa.

En este trabajo identificaré los elementos que caracterizan el nuevo contexto de seguridad hemisférica³ y que constituyen el marco en el cual se adoptan decisiones en materia de política de defensa nacional y seguridad internacional en los países latinoamericanos. Sin embargo, antes de entrar en materia es necesario precisar dos aspectos.

En primer lugar, aún cuando en el análisis pondré el énfasis en las comunales existentes entre los países latinoamericanos, existen obvias diferencias. Estas no se consignarán por no estar directamente relacionadas con nuestra temática. No obstante, ellas deben tenerse metodológicamente presente.

² Sobre este concepto y su papel en la generación de relaciones regionales de seguridad, ver: David A. Lake, "Reconceptualizing Regional Relations", en Institute of Global Conflict and Cooperation and Center for Iberian and Latin American Studies, *Regional Security After de Cold War* (University of California: San Diego, 1993).

³ Entenderé por hemisféricas aquellas realidades que involucran a América Latina, Canadá y los Estados Unidos; por regional, aquellas situaciones que sólo involucran a estados latinoamericanos y, por sub-regional, aquellas circunstancias y realidades que implican a sólo algunos de los estados latinoamericanos en espacios regionales circunscritos.

En segundo lugar, la situación actual en materia de seguridad hemisférica es dual. Por una parte, existe un *statu quo* apoyado por la mayoría de los estados de la región. Desde este punto de vista, los países del hemisferio son actores conservadores. Por la otra, existen situaciones domésticas fluidas, las que en contextos de fuertes cambios económicos y políticos podrían generar tensiones regionales. A su vez, los cambios domésticos y globales están modificando la estratificación internacional de los países latinoamericanos. Todas estas transformaciones podrían crear situaciones no anticipables. Así, para que el *statu quo* regional se mantenga es necesario desplegar iniciativas capaces de construir un marco estable de seguridad cooperativa en el hemisferio. Este puede organizarse coordinando la gran variedad de políticas gubernamentales existentes en torno a una visión cooperativa de la seguridad.

La seguridad cooperativa⁴ -concepto muy cercano al de diplomacia preventiva de Naciones Unidas- presenta una oportunidad política y conceptual para lograr armonizar las nuevas tendencias a la cooperación junto a las legítimas realidades de la defensa nacional. *La seguridad cooperativa hemisférica podría definirse como un sistema de interacciones e interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los diversos estados⁵ se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones.*

Esta visión de la seguridad hemisférica no debería ser contradictoria con las políticas de defensa nacional de los diversos estados de la región, ni por los acuerdos de paz globales y regionales existentes y en los cuales participan los países del hemisferio. Por el contrario, estos conjuntos de políticas deben reforzarse recíprocamente.

Desde el punto de vista doméstico, la defensa nacional debe ser una política de estado, coherente, supra-partidaria, civil-militar y de largo plazo. Desde la perspectiva hemisférica, la seguridad debe ser multilateral, cooperativa y sostenida, posibilitando la mantención de los balances regionales y sub-regionales. Todo ello, en un marco estable y participativo de mecanismos e instituciones de seguridad globales.

⁴ Sobre este concepto, ver: Ashton B. Carter, William J. Perry y John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (The Brookings Institution: Washington, D.C., 1992) y Janne E. Nolan (Editor), *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century* (The Brookings Institution: Washington, D.C., 1994).

En el caso latinoamericano valoramos y coincidimos con la visión general que sobre estas materias ha proporcionado el embajador de Argentina en la OEA, Hernán Patiño Mayer, en particular su trabajo "Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa", Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica, OEA/Ser.G/CE/SH-12/93rev.1/17 de mayo de 1993; y su artículo "América pide una seguridad cooperativa", *Clarín* (Buenos Aires), 20 de noviembre, 1993.

⁵ Un análisis sobre este tema para el área sudamericana en Augusto Varas y Almirante Rigoberto Cruz Johnson, *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina* (Santiago: FLACSO, 1992).

Dado que en la post-guerra fría la paz regional debe descansar en regímenes de cooperación internacional, un área importante para generarlos es el político-militar. Estos regímenes exigen nuevos marcos conceptuales y políticos que privilegien iniciativas limitadas más que omnicomprensivas, funcionales más que geográficas, *ad hoc* más que sistemáticas. La coordinación -incluyendo a EE.UU.- de políticas gubernamentales (regímenes) con estas perspectivas es la única garantía de una paz estable y autosostenida en el hemisferio. Sin embargo, para que el profesionalismo castrense no se traduzca en tensiones y conflictos interestatales, es necesario desarrollar mecanismos e interacciones militares no confrontacionales en la región. Así, la seguridad cooperativa en el hemisferio puede servir, primero, como mecanismo de control de desarrollos bélicos evitando que otras modernizaciones rompan los equilibrios existentes generando externalidades negativas para cada país y, segundo, permite una constante transferencia tecnológica, la cual es posibilitada de manera estable y a más bajos costos en la medida que se participe en los regímenes de control y limitación de armas existentes.

Todo lo anterior requiere superar la rígida, ineficiente y obsoleta institucionalidad hemisférica en materias de seguridad accediendo a sistemas subregionales flexibles y adecuados a los nuevos intereses latinoamericanos. La obsolescencia del Tratado de Río (TIAR), la falta de una adecuada relación entre la Junta Interamericana de Defensa y la Organización de Estados Americanos, la carencia de mecanismos efectivos de prevención y resolución pacífica de conflictos regionales, y la ausencia de un monitoreo de los balances y desbalances militares regionales exigen nuevas respuestas.

Para superar esta situación se ha pensado en la mantención o ampliación del actual sistema de seguridad hemisférico. Sin embargo, el continuar con los mismos mecanismos no augura un futuro más pacífico que en el pasado. Por otra parte, aumentar las instancias y la ampliación de definiciones de la seguridad hemisférica incluyendo temas políticos y sociales sólo incrementaría la inoperancia del sistema y le daría una excesiva intromisión a las fuerzas armadas en temas alejados a su competencia profesional.

En consecuencia, son precisas otras formas de asociación defensivo-disuasivas que consideren los nuevos intereses comunes frente a las amenazas contemporáneas y les de respuesta a través de mecanismos de distinto tipo. Para ello es necesario actualizar el diagnóstico de la actual realidad estratégico-política hemisférica.

El reconocimiento de continuidades y cambios en materia de intereses y objetivos nacionales es crucial para la actual tarea de modernización de la seguridad hemisférica. Así, la definición de nuevas relaciones de seguridad de post-guerra fría en el hemisferio occidental es un proceso que está en desarrollo. En la medida que se coordinen regionalmente opciones y políticas gubernamentales, los gobiernos latinoamericanos individualmente podrán adoptar decisiones sobre sus políticas de defensa nacional y seguridad internacional que se adecuen a sus tradicionales y nuevos intereses.

Para sistematizar los principales elementos de este análisis, estableceremos, en primer lugar, el sentido de la seguridad cooperativa en América Latina; segundo, los efectos de los cambios internacionales en la región; tercero, los elementos de un nuevo sistema de

seguridad hemisférico; cuarto, los temas principales de la agenda de seguridad con EE.UU. para, finalmente, establecer las premisas para mejores formas de relación entre los países latinoamericanos y las operaciones de paz de Naciones Unidas.

I. América Latina y la seguridad de post guerra fría

Durante los últimos cien años, el modelo de desarrollo latinoamericano fronteras adentro, profundizado desde la primera guerra mundial, coronó una fase en la evolución de los países latinoamericanos, fortaleciendo los intereses estratégicos centrados en la defensa territorial. Para los países latinoamericanos más desarrollados, el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) fue de alguna forma, en el campo estratégico-militar, la culminación de un proceso de constitución del Estado-nación. La guerra fría consolidó esta perspectiva al desacelerar el proceso de internacionalización comercial y productiva. En la medida que la mayoría de los países de la región observaba una situación relativamente similar en materia de modelo de desarrollo y alineamiento bipolar, se generó un cierto espacio para la existencia de algunos intereses comunes, los que inspiraron la creación y fortalecimiento de instituciones regionales económicas y hemisféricas militares.

Esta situación ha cambiado en la post-guerra fría. Ahora se han generado cambios de significación que están afectado esa forma de relacionamiento político-militar. El panorama hemisférico actual muestra importantes disonancias económicas, políticas y estratégicas. No todos estos procesos son recíprocamente complementarios. A estas disonancias se le suman nuevas vulnerabilidades producto de condicionalidades y uso de medios diplomáticos coercitivos. Junto a ello, surgen nuevas formas de vinculación con EE.UU. y se redefinen algunos temas globales al interior de Naciones Unidas, no siempre favoreciendo los intereses latinoamericanos.

1. Globalización segmentada y bipolarización social

En la post-guerra fría se ha creado una nueva situación económica a nivel mundial caracterizada por un aumento de la globalización económica⁶. Esta globalización está siendo dinamizada por la revolución tecnológica, así como por la emergencia de nuevos temas generados por la creciente interdependencia mundial. En América Latina, un proceso en pleno desarrollo es la decidida inserción de los países latinoamericanos en una economía-mundo de carácter global. La principal consecuencia de ello ha sido el recambio de los modelos de desarrollo sustitutivos de importaciones por modelos de crecimiento dinamizado por las exportaciones⁷.

⁶ Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century* (Random House: New York, 1993) y Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz (Editors), *Commodity Chains and Global Capitalism* (Praeger: Westport, 1994).

⁷ Ver, CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas: Santiago, 1994).

Sin embargo, esta globalización también se caracteriza por su segmentación. Esto es, el incremento relativo de las desigualdades socio-económicas intra e internacionales, las que están siendo profundizadas por la reducida capacidad -de algunos estados y gobiernos más que de otros- de proporcionar soluciones a los principales temas de sus agendas políticas, la debilidad de los sistemas de gobernabilidad global y de los agentes encargados de enfrentar estos temas⁸. Un factor adicional que ayuda a cristalizar esta segmentación es la creciente importancia de la descentralización productiva⁹. De esta forma, la creciente bipolarización social internacional muestra que el 82,7% del ingreso internacional es actualmente distribuido solamente entre el 20% de la población mundial¹⁰. En América Latina, esta globalización también es segmentada. Esto es, no arrastra o involucra a la totalidad de las dimensiones económicas, ni a todos los países de la región, o a todos los sectores sociales en cada país¹¹. De acuerdo a estimaciones, "alrededor de 180 millones de personas, es decir dos de cada cinco personas, viven actualmente en la pobreza en América Latina. Alrededor de la mitad de estas personas viven en condiciones de pobreza abyecta, con ingresos inferiores a los necesarios para comprar alimentos imprescindibles"¹².

De acuerdo al ex-secretario de Estado de Estados Unidos, Henry Kissinger, en estas nuevas condiciones el sistema internacional se caracterizaría por observar "conflictos locales que serán al mismo tiempo más probables y, dada la tecnología moderna, más letales". Al mismo tiempo que aumentarían las rivalidades nacionalistas y el desarrollo de fuerzas fundamentalistas fanáticas¹³.

De esta forma, la post-guerra fría se caracterizaría por la contradicción entre tendencias económicas globales unificadoras y por la simultánea desestabilización de los balances de poder globales, regionales y domésticos. De ahí la necesidad de encontrar nuevos términos para estructurar un orden mundial de post-guerra fría¹⁴.

⁸ James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity* (Princeton University Press: Princeton, 1990), página 13.

⁹ John Naisbitt, *Global Paradox. The Bigger the World Economy the More Powerful Its Smallest Players* (William Morrow & Co.: New York, 1994).

¹⁰ Claude Julien, "Un Marché et des Hommes", *Le Monde Diplomatique*, Juin 1992, página 8.

¹¹ Víctor E. Tokman, "Pobreza y homogenización social: tareas para los 90", *Pensamiento Iberoamericano*, enero-junio 1991.

¹² Diálogo Inter-Americano, *Convergencia y Comunidad: las Américas en 1993* (Instituto Aspen: Washington, D.C., 1992), página 45.

¹³ Henry Kissinger, "Balance of Power Sustained", en: Graham Allison y Gregory F. Treverton, *Rethinking America's Security. Beyond the Cold War to New World Order* (New York: W.W. Norton & Company, 1992).

¹⁴ Henry Kissinger, *Diplomacy* (Simon & Schuster: New York, 1994).

Así, en el continente americano esta inserción segmentada en el proceso de globalización está reordenando las estructuras y procesos económicos, políticos y sociales domésticos e intra-regionales, generando tensiones domésticas como las actualmente observables en Argentina, México, Perú o Venezuela. Estas crisis domésticas podrían tener implicancias inter-estatales.

2. Globalización e intereses nacionales

La semi autarquía económica y política en un marco de comunalidad de intereses estratégicos propios de la guerra fría ha comenzado a dejar paso a intereses económico-políticos crecientemente comunes, los que coexisten con una diversidad estratégico-política.

A nivel global, aun cuando la expansión y centralización de la economía de mercado y la difusión de los sistemas políticos inspirados en la democracia liberal, han permitido comenzar a desarrollar una creciente comunidad de intereses hemisféricos y globales, ello no ha implicado detener una creciente competencia entre los principales centros desarrollados. A este respecto, y dada la actual ausencia de intereses estratégicos comunes entre las grandes potencias, se constata lo que se ha venido en llamar una "paz fría", esto es, una creciente rivalidad económica entre Japón, la Comunidad Europea y Estados Unidos¹⁵. En la medida que estas diferencias no logren resolverse institucionalmente, ellas se manifestarán, según algunos analistas, en el campo estratégico-militar, por lo cual algunos internacionalistas han llegado incluso a pensar en la necesidad de una nuclearización parcial de Alemania para permitir un nuevo balance del poder internacional¹⁶.

En el hemisferio occidental también se observa una cierta fragmentación de los intereses regionales de seguridad generados durante la guerra fría, lo cual afecta las estabildades regionales. La continentalización de hecho de norteamérica (EE.UU., México, Canadá y el Caribe), la restratificación y los acuerdos bilaterales de libre comercio que se están desarrollando entre diversos países de la región, están dando por resultado una América Latina post-hispánica¹⁷. Por una parte, los intereses económicos de cada país se han internacionalizado, proyectándose a nivel global. Sin embargo, por la otra, los parcialmente intereses comunes de seguridad, pasado el momento excepcional generado por

¹⁵ H. Kissinger, "Balance of Power Sustained", *Op.cit.*, página 241. También: Jeffrey E. Garten, *A Cold Peace. America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy* (Times Books: New York, 1992).

¹⁶ John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, Summer, 1990.

¹⁷ Nos referimos al cambio de percepción de lo que América Latina es, desde una visión de una unidad homogénea vinculada por lazos históricos-culturales, que en muy pocas ocasiones logró institucionalizar su destino común, a una América Latina que se reconoce diversa y, que por lo mismo, necesita coordinar políticas gubernamentales para establecer relaciones de cooperación entre sus países.

la guerra fría, han vuelto a tener -con algunas excepciones- un sello individual, el que de alguna manera nunca perdieron.

En la medida que una integración tipo europeo, no es parte del actual diseño de política económica y exterior de los países latinoamericanos¹⁸, ella no es un marco eficiente para manejar las complejas interacciones de cooperación y conflicto de los países latinoamericanos. Argentina, Brasil, Chile y México, por ejemplo, muestran muy diferentes políticas de coordinación económico-comercial tanto a nivel intra-latinoamericano como hemisférico. Igualmente, sus posicionamientos estratégico-políticos tienden a variar de unos a otros.

3. Disonancias político-militares

A nivel estratégico, la generalizada democratización del continente no necesariamente ha significado una mayor homogeneidad político-militar. En este contexto es posible encontrar fuerzas centrípetas, al igual que algunas tendencias centrífugas.

Los intereses históricos de seguridad regional, como la mantención de la soberanía e integridad territoriales de las repúblicas latinoamericanas, han determinado y explicado el énfasis que los países latinoamericanos han puesto en los *medios internos*¹⁹ para la defensa nacional. En el difícil marco de bipolaridad y guerra fría, las naciones más avanzadas de la región lograron una inserción alineada pero relativamente autónoma en el marco internacional. Así, bipolaridad, crecimiento hacia dentro y regionalismo, fueron los parámetros de la definición de los intereses nacionales en materia estratégica. Este modelo de inserción en el mundo, sumado a los requerimientos desarrollistas de la ISI, llevaron a las elites civiles y militares locales a una conceptualización ambigua de la defensa nacional y a una definición funcional dual de las fuerzas armadas, especificando roles tanto en la defensa, como en el desarrollo socio-económico. En ese contexto se diversificaron las funciones y tareas de las fuerzas armadas en muchas áreas no necesariamente relacionadas directamente con la defensa nacional. Así, éstas asumieron variadas responsabilidades al interior del Estado²⁰. En muchos casos ello derivó en un deterioro de sus capacidades profesionales.

Al finalizar la guerra fría se pensó que los cambios estratégico globales pronto tendrían efectos en América Latina. Se pensaba que al crearse un nuevo orden estratégico global, éste se proyectaría en el hemisferio occidental de manera simétrica y sincronizada con el nuevo perfil económico-político que emergía, incrementándose la distensión regional.

¹⁸ Las dificultades que actualmente enfrenta el MERCOSUR hacen surgir ciertas dudas sobre sus posibilidades futuras.

¹⁹ Un análisis sobre medios internos (militares) y externos (alianzas y coaliciones), en: John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, Summer, 1990.

²⁰ Ver, Augusto Varas (Editor), *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America* (New York: Greenwood Press, 1989).

En EE.UU. se definieron nuevos temas que adquirieron carácter de "seguridad" como la protección del medio ambiente y la lucha contra el narcotráfico, amenazas que tendrían efectos en la seguridad regional y que debían ser tratados militarmente. Sin embargo, a pesar de la distensión global y de todos los cambios señalados, los países latinoamericanos han visto que las tendencias anteriores no se han plasmado tal como se pensó a fines de los años ochenta.

A nivel global y a diferencia de lo anticipado, el nuevo escenario internacional de post-guerra fría muestra una persistente tendencia a mantener focos de conflicto inter e intra-estatales, tal como se observa en los ininterrumpidos conflictos en los territorios de la ex-URSS, los Balcanes, Medio Oriente, Asia y Africa. El incremento del nivel de intensidad de los dispositivos de fuerza militar regionales, la proliferación nuclear, el desarrollo de armas estratégicas (misilísticas), la expansión de las industrias de armamentos en varias regiones del mundo y las presiones ejercidas por los sobre-stocks de los países desarrollados que presionan por una mayor transferencia de armamento excedente producto del desarme de las grandes potencias²¹, estimulan las tendencias anteriores. Así, si bien el fin de la guerra fría tuvo importantes efectos para los presupuestos militares de los países de la OTAN y del ex-Pacto de Varsovia, no ha sucedido lo mismo en las regiones del mundo en desarrollo.

En el caso latinoamericano, el fin de la guerra fría indudablemente permitió la pacífica resolución de conflictos regionales como el centroamericano. No obstante, dado que América Latina nunca estuvo determinadamente vinculada al esfuerzo de la guerra fría, salvo tenuemente en el período 1952-1960, su fin no ha afectado en lo fundamental los intereses y políticas de defensa regionales y vecinales. De haber disminuido, éstos lo han hecho por otras razones, encontrándose más bien una tendencia a la estabilidad de los mismos en el largo plazo²². Así, la ausencia de amenazas explícitas no ha implicado la eliminación permanente de todas las tensiones y crisis, que en el pasado reciente requirieron del respaldo indirecto de la fuerza militar para alcanzar soluciones diplomáticas.

Con todo, existen algunos factores que tienden a unificar a la región en materias político-militares. Estos son de carácter estratégico global y político doméstico. Por una parte, la distensión ideológica de post-guerra fría ha posibilitado que América Latina ya no se vea forzada a alinearse en el conflicto Este-Oeste, apoyando a las potencias en conflicto más allá de sus propios intereses nacionales y regionales. En este período de post-guerra fría, se observa un mayor involucramiento de los países latinoamericanos en la agenda de paz internacional manifestado en la creciente participación de fuerzas regionales en operaciones de mantención de la paz. Para algunos países latinoamericanos esto ha significado redefinir parcialmente el papel de sus fuerzas armadas. Para otros, sólo ha

²¹ Al respecto ver, Edward J. Laurence, *The International Arms Trade* (Lexington Books: New York, 1992).

²² Al respecto, ver: Francisco Rojas Aravena (Editor), *Gasto Militar Latinoamericano: Proceso de Decisiones y Actores Claves* (FLACSO/CINDE: Santiago, 1994).

significado ampliar su participación en estas operaciones. Igualmente, la existencia de gobiernos democráticos en la región ha permitido avanzar en una agenda de resolución de tradicionales conflictos o tensiones bilaterales en un clima de mayor entendimiento. Por otra parte, junto a lo anterior, en la medida que los autoritarismos y totalitarismos han dejado el lugar a sistemas democráticos, la distensión política ha acercado a los países de la región. En la actualidad la casi totalidad de los gobiernos latinoamericanos son democráticos, lo cual genera condiciones para un mejor clima de entendimiento regional.

Sin embargo, persisten ciertas tendencias centrífugas. Por una parte, el axioma que las democracias no luchan entre sí no es plenamente pertinente en el caso latinoamericano. Primero, porque la otra parte del mismo indica que las guerras son más violentas entre democracias y no-democracias (comunes en la región). Segundo, porque las inestabilidades en situaciones democráticas no pueden excluirse. Tercero, porque en la región las democracias sí se han enfrentado militarmente²³ (Ecuador-Perú). Y cuarto, porque, a pesar de toda la armonía deseada, *malgré nous*, las democracias deben disuadir a otros Estados, democráticos o no²⁴.

Así, hasta el momento, las tendencias a la cooperación no han logrado superar en fuerza y arraigo aquellas que aun resisten estas nuevas formas de cooperación.

4. Disonancias institucionales

El marco institucional en el cual estos cambios se tienden a manifestar también ha comenzado a mostrar nuevas dinámicas. De particular importancia son aquellas referidas al tipo de interacciones estatales y al contenido de la agenda latinoamericana.

a) Regionalismo poroso o abierto

La reestructuración de los vínculos políticos, económicos y militares dentro y fuera de la región ha afectado a las instituciones existentes. Los organismos regionales de distinto tipo (SELA, Pacto Andino) y hemisféricos (OEA) propios de las décadas pasadas muestran ahora sus limitaciones al no corresponder plenamente ante situaciones nuevas y más fluidas. Frente a ellos, diferentes entes globales (Naciones Unidas, GATT) adquieren una importancia mayor que en el pasado. Organismos multilaterales no hemisféricos o regionales de naturaleza muy diversa asumen una nueva importancia para algunos países de la región (OTAN para Argentina; APEC para Chile y México; OECD para México). En este

²³ Estos enfrentamientos no necesariamente tiene que cumplir con el "requisito" de tener más de mil muertos en el campo de batalla para tener efectos catagóricos en el campo estratégico-militar.

²⁴ Un análisis más matizado de la tesis que afirma la paz entre democracias, en: Bruce Russett, *Grasping The Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World* (Princeton University Press: Princeton, 1993).

contexto, surgen diversas formas de coordinación gubernamental (Grupo de Río II²⁵, Grupo de los Tres) más flexibles y fluidas, que tienden a corresponder de mejor forma a las nuevas realidades de las relaciones exteriores de los países latinoamericanos.

Todos estos cambios han erosionado las viejas formas de interacción y unidad regional apareciendo nuevas modalidades de vinculación intra y extra-latinoamericana. Los acuerdos de libre comercio intra-regionales, hemisféricos o extra-regionales han sustituido las típicas formas "densas" de interacción económicas propias de la guerra fría. Ellas estuvieron centradas en envolventes y multidimensionales acuerdos de integración regional. En el nuevo marco internacional de post-guerra fría surge un perfil de interacción económica y política interestatal latinoamericana distinto al anterior. Este se caracteriza por vínculos intra-regionales y hemisféricos más "porosos" y fluidos, que coexisten con interacciones extra-regionales no tradicionales. Se destacan en este nuevo perfil las relaciones bilaterales que los países de América Latina han establecido con países fuera del hemisferio occidental en la perspectiva de maximizar sus oportunidades exportadoras y de obtención de recursos financieros e inversiones. Por tales razones, es posible caracterizar a las nuevas interacciones exteriores de los países de la región como de "relaciones internacionales de mercado"²⁶.

De esta forma, en los últimos cinco años se ha comenzado a perfilar un cambio en el tipo de interacción regional, desde una regionalidad "densa", institucionalizada a través de omnicomprendidos y multidimensionales acuerdos, hacia una regionalidad más "porosa", caracterizada por redes discretas, limitadas, abiertas y flexibles. Discretas, porque se estructuran en torno a dimensiones singulares de la interacción interestatal, i.e. acuerdos de libre comercio. Limitadas, puesto que no incluyen a la totalidad de países de una región o subregión. Abiertas, dado que se proyectan hacia espacios de interacción extra-regionales y extra-hemisféricos y coexisten con otras iniciativas. Y flexibles, ya que su carácter es más dúctil que los acuerdos anteriores y su ciclo de vida es más corto al no proyectarse estas iniciativas como fundacionales.

b) Multilateralismo dinámico

La nueva regionalidad porosa pone de relieve la mayor importancia de la dinámica multilateral. Esta es la principal dimensión en torno a la cual descansa este tipo de regionalidad.

²⁵ A partir de la Reunión Presidencial de Uruguay, en octubre de 1988, el Grupo de Río adquiere una dinámica propia no directamente determinada por su contribución a la resolución del conflicto centroamericano, el cual a partir de 1987 queda en manos de Esquipulas II. Ver, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Grupo de Río. Documentos Oficiales del Principal Foro Político de América Latina y el Caribe* (Santiago: Ediciones BAT, 1994).

²⁶ El caso más claro es el de Chile, el cual inaugura formalmente en 1994 su "diplomacia económica" como criterio orientador.

A diferencia del pasado, la regionalidad densa descansaba en instituciones que si bien eran multilaterales, sus procesos eran más bien burocráticos, enmarcados en una lógica de bloques intra-organizacionales relativamente estables (v.gr. grupo de países no-alineados). La actividad de esos entes institucionales multilaterales densos estaba dada por una rutinización de formas y contenidos y por alianzas y coaliciones estables, o bloques, en su interior. Ahora, la regionalidad porosa descansa en una multilateralidad dinámica que le da vida a los acuerdos y a las coordinaciones de políticas gubernamentales. Más que las formas, predominan los contenidos. Y estos últimos dependen más del liderazgo que de marcos institucionales o alineamientos pre-establecidos.

Esta regionalidad porosa y multilateralidad dinámica combinan en sus redes de interacciones a entes privados y estatales en una diversidad mucho mayor que en el pasado, observándose un mayor peso de los primeros.

La principal consecuencia de esta nueva forma de relacionamiento internacional de los países latinoamericanos es la creciente importancia que tiene la constitución de coaliciones y alianzas ad hoc al interior de las formas multilaterales y regionales de nuevo tipo que comienzan a nacer. Esta multilateralidad dinámica deja atrás la política de bloques. En la actualidad, y con mayor fuerza en el futuro, predominará la flexible combinación de intereses, los que darán lugar a redes más o menos temporales de países coaligados en torno a determinados intereses pero, al mismo tiempo, opuestos en torno a otros temas.

Esta nueva realidad se expresa tanto en la política interna como externa de los países latinoamericanos. Así, los alineamientos políticos domésticos tradicionales comienzan a flexibilizarse dando lugar a una política de corte "post-moderno" en la cual las principales fisuras o ejes de constitución de actores se flexibiliza y muta. Igualmente, los alineamientos regionales, hemisféricos y globales propios de la guerra fría se modifican, dando paso a cambiantes alianzas y coaliciones en torno a intereses específicos. Estaríamos entrando a lo que se ha venido en llamar una "poliarquía internacional", esto es una situación en la que coexisten muchas comunidades, esferas de influencia, interdependencias y lealtades transnacionales, las que no tienen un eje claramente dominante de alineamiento o antagonismo y que, al mismo tiempo, no tienen ningún liderazgo claro²⁷. Esta poliarquía muestra la simultánea coexistencia de unipolarismos militares, multipolarismos económicos y bipolarismos socio-económicos, todos los cuales dan como resultado un sistema internacional, hemisférico y regional más "poroso".

5. Vulnerabilidades

Al conjunto de disonancias recién señaladas se les suma un par de vulnerabilidades que si bien no son nuevas, en la última década han adquirido mayor relevancia.

²⁷ Joseph S. Nye, *La Naturaleza Cambiante del Poder Norteamericano* (GEL: Buenos Aires, 1991), página 225, citando a Seyom Brown, *New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics* (Scott Foresman: Glencoe, 1988). Igualmente, ver: Christofer Layne, "The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise", *International Security*, Volume 17, N° 4, Spring 1993.

En primer lugar, en un marco de intereses económicos internacionalizados e interdependientes, junto a una fragmentación de los intereses estratégicos, una economía abierta al exterior que depende de sus exportaciones y que exporta crecientemente servicios y capitales, tiene un conjunto de intereses altamente diversificados y está expuesta a la acción de terceros. Más aun cuando los recursos de poder nacional -medios o instrumentos disponibles- no crecen al mismo ritmo y calidad que sus vulnerabilidades. Por tales razones, estas últimas aumentan exponencialmente.

Los países de la región enfrentan dos nuevas tendencias en el ejercicio del poder internacional. En particular, estas vulnerabilidades se expresan en dos áreas principales.

a) *Condicionalidades*

Por una parte, con el propósito de establecer un orden global de nuevo tipo las instituciones financieras internacionales generan agendas aptas para darle gobernabilidad a la comunidad internacional y estabilidad a la globalización económica y política. Sin embargo, estas agendas son implementadas no sólo sobre la base de incentivos positivos, sino también a través de condicionalidades. Esto se ve agravado porque en su proceso de definición, quienes van a ser objeto final de tales condicionalidades no tienen una participación equivalente.

Así, frente a cada agenda internacional se han establecido variadas condiciones económicas, políticas, ambientales y de seguridad²⁸, que determinan la asignación de recursos financieros internacionales, tanto privados como multilaterales.

b) *Diplomacia coercitiva*

Por otra parte, en la medida que el sistema internacional de post-guerra fría es unipolar en los hechos, no cuenta con instituciones ampliamente participativas y normas compartidas respecto de múltiples temas emergentes de primer interés mundial, se incrementa lo que se ha venido en llamar la diplomacia coercitiva, esto es la amenaza del uso de la fuerza militar o las sanciones económicas, financieras y comerciales entre otras²⁹.

²⁸ Ver, Nicole Ball, *Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform?* (Overseas Development Council: Washington, D.C., 1992).

²⁹ Al respecto, ver Alexander L. George, *Forceful Persuasion. Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (United States Institute of Peace: Washington, D.C., 1991) y Alexander L. George and Williams E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy* (Westview Press: Boulder, 1994).

En suma, el conjunto de factores que afectan el relacionamiento internacional de los países latinoamericanos podrían transformarse en incentivos, o condiciones necesarias, para generar un nuevo sistema de seguridad hemisférico³⁰.

6. Relaciones con Estados Unidos

Las asimétricas relaciones hemisféricas en el campo de la seguridad constituyen un área altamente sensible de las relaciones inter-americanas, toda vez que ellas involucran a actores muy centrales en la vida política de las naciones latinoamericanas, tales son las fuerzas armadas. Este tipo de vínculos hemisféricos tiene, además, una historia controvertida, tanto en EE.UU. como en los países de la región y muestra muy variadas experiencias.

Así, durante el período de la segunda post-guerra mundial, la estrecha relación que en algunos casos y períodos se estableció entre EE.UU. y determinados gobiernos latinoamericanos, superó la alianza internacional contra los gobiernos comunistas -en especial la Unión Soviética-, teniendo en estos casos consecuencias políticas domésticas. La movilización de las fuerzas armadas latinoamericanas contra partidos políticos y gobiernos de izquierda profundizó el involucramiento de EE.UU. en la política latinoamericana, teniendo en las fuerzas armadas uno de sus principales soportes.

Por el contrario, en aquellos casos en que las fuerzas armadas latinoamericanas se alinearon con gobiernos de izquierda o se constituyeron como gobiernos militares con políticas distantes de EE.UU., como en el caso de Perú de Velasco Alvarado, sus relaciones con EE.UU. se vieron afectadas negativamente.

Más recientemente, algunos gobiernos autoritarios y militares a los cuales EE.UU. prestaron su apoyo y aprobación en un comienzo, fueron condenados por las administraciones estadounidenses por sus violaciones a los derechos humanos y los urgieron a una rápida vuelta a la democracia. Esto significó crear nuevas distancias entre tales instituciones armadas y EE.UU.

Finalmente, el uso unilateral de la fuerza militar estadounidense en la región ha sido un factor adicional de controversia, el que sumado a los elementos anteriores ha producido un cuadro de relaciones en el cual los temores, recelos y apoyos se confunden generando un síndrome altamente complejo.

Las razones anteriores nos llevan a afirmar que las relaciones de seguridad hemisféricas constituyen un espacio de acción inter-gubernamental especialmente sensible. Precisamente por estos argumentos, cualquier proyecto que involucre nuevas formas de vinculación entre las fuerzas armadas latinoamericanas y estadounidenses debería tener en

³⁰ Con esto no estamos afirmando la existencia de un sistema u "orden" de seguridad pre-existente. Al respecto ver mi "Hemispheric Relations and Security Regimes in Latin America", en Augusto Varas (Editor), *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America* (Boulder: Westview Press, 1989).

cuenta sus principales características e historia. Sólo de esta forma las políticas orientadas a crear un sistema de seguridad hemisférico de post-guerra fría podrían ser estables y efectivas. De otra manera, políticas inadecuadas podrían pronunciar algunas de las diferencias existentes o pasadas y deteriorar los vínculos en vez de mejorarlos.

En síntesis, mi argumento central es que se debería evitar reducir la política de seguridad hemisférica a las relaciones militares-militares o a los vínculos defensa-defensa. La defensa nacional y la seguridad hemisférica son más que lo propiamente militar en la medida que involucran a otras áreas del Estado, en especial las relaciones exteriores.

Para avanzar en la materialización de nuevas relaciones inter-americanas en materia de seguridad cooperativa es preciso reconocer el actual estado de la evolución estratégica estadounidense, sus aplicaciones eventuales en América Latina, las limitaciones de la acción militar de EE.UU. en la región y las formas de involucramiento constructivo en esta área.

a) *Política estratégica*

Estados Unidos, constituido en única super-potencia militar mundial, comienzan a buscar un nuevo consenso interno revisando su gran estrategia de guerra fría para adecuarla a las nuevas circunstancias, definir las nuevas misiones y especificar las fuerzas adecuadas para su cumplimiento. Sin embargo, este nuevo consenso aun no surge con claridad observándose importantes diferencias entre el Congreso y la Casa Blanca, así como al interior de la propia administración y en el proceso de toma de decisiones³¹. Esto refleja las dificultades sociales y políticas para lograrlo.

Uno de los principales elementos en la definición de un nuevo orden de seguridad hemisférico es encontrar un sólido acuerdo y compatibilidad entre los países latinoamericanos y EE.UU. en estas materias. Este acuerdo debe partir del reconocimiento por parte de los países latinoamericanos de la insalvable asimetría estratégico-militar con EE.UU. y, por parte de este último, de la necesidad imprescindible de establecer regímenes de seguridad cooperativos en el hemisferio.

En EE.UU. algunos sectores tienden a apartarse del internacionalismo multilateralista característico de la guerra fría. De acuerdo a su Departamento de Defensa, EE.UU. debería asegurar una unipolaridad sin balances. "Nuestro primer objetivo", afirma un documento provisorio de planificación estratégica, "es prevenir la remergencia de un nuevo rival, tanto

³¹ La confusa política en estas materias quedó de manifiesto en la forma como se ha enfrentado la crisis de Haití. Una crítica, en: Donald E. Schulz y Gabriel Marcella, *Reconciling The Irreconcilable: The Troubled Outlook For U.S. Policy Toward Haiti* (Strategic Studies Institute, U.S. Army War College: Carlisle Barracks, March 10, 1994). Un análisis de las dificultades de la administración Clinton para formalizar una política de seguridad regional, en: Samuel F. Wells, Jr., "United States Policy for Regional Security in the Post-Cold War Era", trabajo presentado al seminario *American-Israeli Relations and the "New World Order"*, Leonard Davis Institute, Hebrew University of Jerusalem, 6-8 June, 1994.

en el territorio de la ex Unión Soviética o en otra parte, que sea una amenaza del nivel equivalente a la puesta por la URSS". Respecto a sus posibles rivales, afirma que aspira a "convencer a los potenciales competidores que ellos no necesitan tener un papel mayor o adoptar una postura más agresiva para proteger sus legítimos intereses...y disuadirlos de incluso aspirar a un papel regional o global mayor".³² De esta forma, la perspectiva estratégica de EE.UU. sería la mantención del unipolarismo a nivel global y la creación de balances de poder a nivel regional para asegurar estabilidades parciales.

Esta perspectiva se ha visto complementada con la visión de la nueva administración sobre la seguridad estadounidense y mundial³³. Aquí, su involucramiento en el área de seguridad es visto como condición para desplegar su capacidad de liderazgo mundial. La política de expansión (*enlargement*) de las democracias y economías de mercado es definida como la mejor estrategia para incrementar la seguridad, prosperidad e influencia de EE.UU., así como para tener un mundo más humano y en paz. En esta perspectiva, los medios militares deberían ser instrumentales para el logro de estos objetivos. Una muestra de la subordinación de los medios militares a los objetivos de la política de "*enlargement*" es la última decisión presidencial de conducir la asistencia militar exterior desde el Departamento de Estado. Por otra parte, existen quienes desearían disminuir al máximo el involucramiento militar estadounidense en el exterior. En esta postura neo-aislacionista coinciden curiosamente opiniones tanto liberales como conservadoras.

No obstante, cualquiera sea la opción que finalmente se imponga, la actual política estratégica de "*enlargement*" enfrenta algunas limitaciones. Por una parte, EE.UU. no cuentan con los recursos económicos para mantener una proyección de poder militar capaz de asegurar los objetivos antes mencionados. Dado que EE.UU. no pueden tratar simultáneamente todos los problemas, deberían revisar sus sistemas de alianzas y reasignar responsabilidades correspondientemente.³⁴ Esta creación de nuevas alianzas regionales permitiría resolver la contradicción entre los objetivos estratégicos y los recursos disponibles. Sin embargo, la creación de órdenes regionales no se está realizando sobre la base de nuevas alianzas y coaliciones. Por el contrario, la política de generar estabilidad y llenar vacíos de poder se ha establecido hasta el momento y *en la práctica* en la proyección simple de poder estadounidense.

Así, la creciente integración económica de los centros desarrollados está siendo contradicha por la falta de disposición para compartir el poder internacional creando balances globales y regionales a partir de nuevas alianzas estratégico-militares. Esta situación, de

³² "Defense Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999", *The New York Times*, March 8, 1992.

³³ Anthony Lake, "From Containment to Enlargement", Remarks of the Assistant to the President for National Security Affairs, at the Johns Hopkins University, School of Advance International Studies, Washington, D.C., September 21, 1993.

³⁴ H. Kissinger, "Balance of Power Sustained", *Op.cit.*

mantenerse igual, podría traducirse en una serie de intervenciones selectivas lo cual, a su vez, podría agudizar la crisis económica y desestabilizar el sistema internacional.

Esta tensión entre cooperación y unilateralismo también se expresa en el hemisferio occidental. Cooperación en lo comercial, unilateralismo en lo estratégico. En esta área los principales objetivos de EE.UU. son el "mantener equilibrios militares regionales estables" y "fomentar las soluciones diplomáticas a las disputas regionales"³⁵, pero hasta el momento no se han formulado iniciativas pertinentes, reservándose la opción de una acción unilateral. "Debemos esperar", afirma el documento del DoD antes mencionado, "que las futuras coaliciones sean asambleas *ad hoc*, a menudo sin una duración más allá de la crisis que se enfrenta y, en muchos casos, con un acuerdo general sobre los objetivos a ser alcanzados...EE.UU. deben posicionarse para actuar independientemente cuando la acción colectiva no puede ser orquestada"³⁶. Así, difícilmente el hemisferio occidental logrará establecer un nuevo orden y equilibrio estratégico. Frente a esta política de seguridad internacional surge la necesidad de una renuncia por parte de EE.UU. a la acción militar unilateral en el hemisferio, o bien la exigencia para los países latinoamericanos -en un marco multilateral- de generar balances internacionales al unipolarismo actual.

b) "Enlargement" y América Latina

Las propuestas para un nuevo orden de seguridad hemisférico deben ser contextualizadas considerando la política estratégica global de EE.UU., así como por las actuales realidades latinoamericanas.

En el primer campo temático, la política estratégica de "enlargement" no muestra una clara definición de sus objetivos políticos y económicos. De acuerdo a Anthony Lake, "Our strategy must also respect diversity. Democracy and markets can come in many legitimate variants. Freedom has many facets"³⁷. Aun cuando de esta forma EE.UU. queda con una amplia libertad de maniobra, la falta de una mayor especificidad de objetivos impediría la creación *sobre esa base*, de un nuevo orden de seguridad hemisférico. Por el contrario, de especificarse ello daría oportunidades para una variedad de situaciones de intervención uni y multilateral que difícilmente crearían un orden pacífico en el hemisferio. Considerando, además, los actuales cambios del statu quo de seguridad hemisférico y tomando en cuenta las revisiones al principio de no intervención en curso en la ONU, una política de este tipo podría aumentar más que reducir los conflictos regionales.

³⁵ Alejandro Wolf, "La política de los Estados Unidos en el campo de la seguridad hemisférica", en Leopoldo Porras y Augusto Varas (Editores), *El Espacio: Nueva Frontera para la Cooperación Hemisférica* (Santiago: FLACSO-CEADE, 1992).

³⁶ Patrick E. Tyler, "U.S. Strategy Plan Calls For Insuring No Rivals Develop", *The New York Times*, March 8, 1992.

³⁷ Anthony Lake, *Op.cit.* Las limitaciones de esta política han quedado evidenciadas en las relaciones estadounidenses con China.

En este sentido y refiriéndose a materias de política hemisférica, la Deputy Assistant for Defense (Inter-American Affairs), Mari-Luci Jaramillo, indicaba que las relaciones de seguridad hemisféricas habían comenzado a incorporar nuevos roles en operaciones de mantención de la paz internacional. Así, afirmaba que *"following the U.N., it can serve as the military arm of the OAS, helping to defuse and mediate regional conflicts as well as protect against threats emanating from outside the hemisphere. In this regard, the IADB might be reorganized as an international agency of the OAS, overseen and administered by the OAS in accord with a redefined charter of the Rio Treaty"*³⁸. Además, en materia de seguridad hemisférica, indicaba la necesidad de reconvertir las industrias militares de la región, reducir y reorganizar a las instituciones armadas, evitar la proliferación de armas de destrucción masiva y combatir el narcotráfico.

Estas propuestas deberían ser evaluadas considerando varios elementos. Primero, la posibilidad de convertir a la JID en brazo militar de la OEA, contrariando la carta de las Naciones Unidas que le otorga al organismo internacional la exclusividad de las medidas coercitivas, más que ayudar a reducir conflictos regionales, podría ser un elemento de fragmentación del sistema interamericano al desarmar los principales elementos que han mantenido al hemisferio relativamente unido y en paz: la no intervención y la soberanía nacional³⁹. Segundo, en un período en que el *"strategic denial"* ya no sirve como elemento de constitución de una unidad hemisférica en materias estratégicas, no queda claro cual podría ser su sustituto. Así, por una parte, sería difícil que el Tratado de Río se revitalizara. Por la otra, el sustituir la amenaza extracontinental del comunismo por la intra-continental del narcotráfico, tendría efectos más negativos que positivos para la estabilidad política de la región. Tercero, la reconversión de las industrias militares regionales, la reducción y reorganización de las instituciones armadas y la eliminación de las armas de destrucción masiva son temas de diversa naturaleza que deberían ser analizados separadamente. La reconversión de industrias militares supone tener como alternativa un aceptable esquema multilateral de transferencia de tecnología militar. De no ser así, no existirían incentivos positivos para la reconversión de estas industrias. Finalmente, el continente ya se ha constituido en un área libre de armas de destrucción masiva tal como los últimos acuerdos inter-gubernamentales lo han demostrado.

De esta forma, los elementos anteriores difícilmente podrían servir para construir un nuevo orden de seguridad. La tarea queda entonces pendiente.

³⁸ DASD (IA) Jaramillo's Remarks to NDU, Unpublished Statement, September 27, 1973.

³⁹ Richard J. Bloomfield, "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime", *The Washington Quarterly*, Spring 1994, página 167. También, ver: Inter-American Dialogue, *Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?* (Inter-American Dialogue: Washington, D.C., May 1994).

c) *Limitaciones para la creación de un sistema de seguridad hemisférico*

Algunas políticas estadounidenses tienden a limitar más que favorecer la creación de un sistema de seguridad hemisférica. Cuatro grandes conjuntos de acciones deberían evitarse en la agenda de las fuerzas armadas estadounidenses en el hemisferio occidental.

i. **Objetivos poco transparentes**

Una primera medida de prudencia indica que la creación de un sistema de seguridad hemisférico debería ser un objetivo independiente de la legítima maximización de oportunidades institucionales de las fuerzas armadas de EE.UU. tanto en términos políticos como burocráticos.

Antes de implementar cualquier conjunto de políticas, es necesario diferenciar entre aquellas acciones conducentes a crear un sistema de seguridad hemisférico de aquellas políticas orientadas a mejorar o perfeccionar las relaciones con las fuerzas armadas de la región. La creación de un sistema de seguridad indudablemente ayuda a mejorar las relaciones entre las fuerzas armadas del hemisferio. Sin embargo, el mejoramiento de éstas no necesariamente conforma un sistema de seguridad hemisférico por sí mismo. Este último es más que la suma de las relaciones militares bilaterales.

De la misma forma, es preciso evitar que las relaciones de las fuerzas armadas de EE.UU. con las instituciones militares de América Latina estén determinadas por necesidades de protección de sus legítimos intereses burocráticos. Así, la agenda de las relaciones militares hemisférica no debería consignar objetivos no militares que, si bien pueden ser apoyados por las actuales capacidades institucionales de las fuerzas armadas estadounidenses, aleja a las instituciones militares latinoamericanas de sus objetivos profesionales. Por ello, es aconsejable no usar estas vinculaciones como instrumentos de estrategias de mantención de asignaciones presupuestarias a través de cooperaciones institucionales no propiamente militares.

Así, los objetivos de este tipo de relaciones deberían ser transparentes desde sus inicios. Ello requiere que tales vinculaciones estén altamente focalizadas, evitando ambigüedades de propósitos.

En suma, éstas se deberían referir exclusivamente a programas conducentes al mejoramiento de la capacidad profesional de los ejércitos, marinas y fuerzas aéreas latinoamericanas.

ii. **Incidir en las relaciones civil-militares**

Dado que las relaciones civiles-militares en los países de la región tienen peculiaridades idiosincráticas, no es aconsejable que existan programas desde EE.UU., administrados por las fuerzas armadas estadounidenses, que tengan como objetivo directo el mejoramiento de las relaciones civiles-militares latinoamericanas.

Una primera razón es que las fisuras entre civiles y militares no son las más significativas para entender las relaciones fuerzas armadas, política de defensa nacional y seguridad hemisférica. Por el contrario, el sistema de tensiones en torno a estos temas se estructura entre civiles y militares frente a *otros* civiles y militares con visiones distintas sobre estas materias.

Una segunda razón, es de carácter analítico. Recientes estudios sobre relaciones civiles-militares han convertido en un lugar común el afirmar que ésta es una área subdesarrollada de estudio y que el superar esta insuficiencia es central puesto que las fisuras civiles-militares ponen en peligro la democracia.

El exceso en destacar las fisuras civiles-militares en América Latina ha llevado a una limitación analítica, puesto que tiende a exagerarlas ocultando la existencia de otras fisuras, tanto o más importantes que las civiles-militares. Sociedades en cambio tan acelerado como las latinoamericanas se caracterizan por un complejo sistema de viejas y nuevas fisuras, lo que hace del problema de la estabilidad política un problema de primera importancia. El mejoramiento de las relaciones civiles-militares podría ser *condición necesaria, pero no suficiente*, para incrementar las estabilidades domésticas.

Una tercera razón, es que los elementos más importantes que determinan el desarrollo de las fuerzas armadas y de la seguridad hemisférica es la capacidad de los gobernantes civiles de darle una *coherencia democrática al estado*. Esto es, el crear "Estados en forma". Ello sólo se realiza evitando ambigüedades en la definición de las tareas castrenses, así como a través de una definición clara y estable de relaciones entre órganos del Estado y la sociedad, incluyendo a las fuerzas armadas, tema el cual es fundamentalmente político y doméstico. El involucrar a las fuerzas armadas estadounidenses en estas materias las politizaría y pondría en una difícil posición de intervención política.

Un cuarto argumento indica que esta coherencia democrática del Estado sólo la proporcionará un efectivo liderazgo civil sobre la sociedad. En el caso de las FF.AA., de la defensa nacional y de la seguridad hemisférica. Esto se logra a través de una adecuada formulación de una política de defensa, tarea fundamentalmente de carácter doméstico, tal como la anterior.

En suma, el Southcom y otros organismos del Departamento de Defensa de EE.UU. deberían focalizar sus políticas y acciones en otras áreas de acción. En caso que el gobierno de EE.UU. estime conveniente cooperar en estas materias con la aceptación de los países receptores de tal ayuda, ello debería ser una tarea realizada a través de una efectiva coordinación inter-agencias, integrada por los Departamentos de Estado, Justicia y otros entes federales. En el caso de los órganos de la defensa, éstos deberían abstenerse de dirigirlas, prestando sólo su apoyo indirecto a través de aquellas políticas conducentes a crear un sistema de seguridad hemisférica, tal como veremos más adelante.

iii. Promover la expansión de los roles no militares de las fuerzas armadas latinoamericanas

El promover la extensión en forma regular de roles militares en áreas de acción civil, especialmente en materias económicas, políticas y de orden interno, perjudica a las instituciones militares en América Latina.

La importancia de la institución militar en los países latinoamericanos está fuera de discusión. Sin embargo, ella no es la única institución que proporciona estabilidad democrática en ellos. Las FF.AA. son parte del sistema democrático y sus acciones no se dan en un vacío institucional. Por estas razones, cualquier acción de las fuerzas armadas debe ser analizada estableciendo sus efectos sobre el resto del estado y sociedad. Desde esta perspectiva, la estabilidad democrática es el producto de acciones y esfuerzos conjuntos de las organizaciones sociales, instituciones civiles, los partidos políticos, del ejecutivo, parlamento, judicatura y administración del Estado.

Es necesario evitar repetir los errores cometidos por los gobiernos estadounidenses de los años sesenta, período en el cual se pensó que las fuerzas armadas latinoamericanas eran la única institución que podría proporcionar estabilidad política. De esta manera EE.UU. enfatizaron excesivamente los roles de las fuerzas armadas en política doméstica y descuidaron programas tendientes al desarrollo de sus roles profesionales. Ello tuvo como efecto, entre otras causas, acciones militares anti-democráticas en muchos países de la región⁴⁰. Con esto no estamos afirmando que las fuerzas armadas latinoamericanas fueran los únicos elementos que explican la crisis de las democracias latinoamericanas. Sólo indicamos que este quiebre tuvo en las fuerzas armadas uno de los principales actores, aun cuando no siempre desempeñaron un papel de liderazgo inicial.

Finalmente, la política de ampliación de roles militares hacia áreas civiles se contradice en sí misma. Esta se fundamenta en que tales acciones de las fuerzas armadas son necesarias, puesto que no existen instituciones civiles aptas para realizar tales tareas. Sin embargo, desarrollando esta política se impide que aquellas instituciones que deberían realizar tales acciones lo hagan. Esto es más agudo en el caso de actividades económicas, puesto que se erosiona la capacidad de expandir el sector privado, contradiciendo las políticas de liberalización y de mercado que simultáneamente se impulsan desde los gobiernos y el exterior.

En suma, el aumento de la difusividad de roles erosiona las instituciones políticas, económicas y sociales, y deteriora a las propias FF.AA.

Por estas razones, el Southcom no debería, por ejemplo, desempeñar tareas de apoyo a FF.AA. en materia no militares, o de combate al narcotráfico o terrorismo. Otras

⁴⁰ Una crítica a esta política, en: Stephen Van Evera, "Why Europe Matters, Why the Third World Doesn't: American Grand Strategy After the Cold War", *The Journal of Strategic Studies*, Volume 13, N° 2, June 1990, página 27.

agencias, como las policiales, tanto en EE.UU. como en América Latina son más aptas para ello.

iv. Oponer defensa nacional y seguridad hemisférica

Finalmente, es preciso evitar el poner en contradicción la seguridad hemisférica y la defensa nacional. Por el contrario, en el marco de la seguridad cooperativa hemisférica, ellas deben ser compatibles y reforzarse recíprocamente.

En la actualidad existe entre los países latinoamericanos una situación ambivalente materia de defensa nacional. Por una parte, aun permanecen sistemas tradicionales de percepciones de amenaza a la seguridad y soberanía de los Estados. Sin embargo, por la otra, han aumentado las necesidades de cooperación inter-estatal producto de la creciente globalización económica e internacionalización de América Latina.

Para resolver estas tensiones, los países latinoamericanos tienen a su disposición varios mecanismos, entre los cuales se encuentra principalmente el mejorar las relaciones bilaterales. Los gobiernos de la región tienen la posibilidad de desplegar dos tipos complementarios de iniciativas. Por una parte, la ampliación de las exitosas experiencias de medidas de confianza mutua; por otra, el desarrollo de señales duras de la existencia de nuevas intenciones e intereses de seguridad en las subregiones del continente.

Dado que estas acciones gubernamentales son fundamentalmente producto del sistema de relaciones políticas domésticas, y para evitar nuevas formas de intervencionismo político-militar en la región, es aconsejable que los programas de EE.UU. en materia de seguridad apoyen indirectamente al desarrollo de mejores términos de entendimiento bilateral, sin que por ello sean éstos parte de las misiones del Southcom. Un cambio sustancial en este sentido sería el decidido apoyo de EE.UU. a una política de diplomacia preventiva la cual, si bien podría limitar sus opciones unilaterales, incrementaría los mecanismos de solución pacífica de crisis y conflictos⁴¹.

7. Naciones Unidas

Este período de transición del sistema internacional también se caracteriza por cambios en los paradigmas que inspiran las políticas de seguridad internacional. Así, en este momento tienden a coexistir enfoques que enfatizan tanto la *realpolitik* como las políticas de orden mundial. Esto se manifiesta en una dualidad de paradigmas que influyen en las políticas estratégicas. Por una parte, están aquellos que aseguran la primacía de la política de poder. Por la otra, surgen con más fuerza que en el pasado aquellos que tienden a modelar instituciones para desarrollar políticas de seguridad. De alguna forma, en este período se vuelve a ensayar una nueva síntesis entre realismo e idealismo. En este contexto, es necesario encontrar nuevas formas de organización de la seguridad internacional.

⁴¹ Mark M. Lowenthal, "Preventive Diplomacy: Prospects and Issues", *CRS Report for Congress*, Washington, D.C., March 25, 1993.

La propuesta del secretario general de Naciones Unidas, *Un Programa de Paz*, representa, hasta este momento, el esfuerzo de mayor envergadura al respecto. Este programa enfatiza como principales instrumentos para la creación de un nuevo orden de seguridad internacional las políticas de diplomacia preventiva, de establecimiento y mantención de la paz, y diplomacia flexible subregional.

La diplomacia preventiva, son todas aquellas medidas aptas para consolidar la confianza recíproca, como el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales y subregionales de reducción de riesgos, las medidas de fomento a la libre circulación de información, la supervisión de acuerdos regionales sobre armamentos. Incluyen, también, la constitución de redes de alerta temprana y de zonas desmilitarizadas. La reciente experiencia en Centro América se ha constituido en un referente en los planes del organismo internacional.

En el campo del establecimiento de la paz llama a aceptar la competencia general de la Corte Internacional de Justicia y, entre otros elementos, promueve la asistencia a la solución pacífica de controversias, las sanciones económicas y el uso de la fuerza militar.

Para esto último, propone establecer convenios especiales que permitan a los Estados miembros poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas "adecuadas para hacer frente a cualquier amenaza de menor envergadura a la de un ejército importante provisto de armas ultramodernas", bajo el mando del Secretario General, apoyado por el Comité de Estado Mayor de las NN.UU., cuya composición podría ampliarse⁴². Ello implicaría para los Estados miembros una permanente disponibilidad de personal y logística para estas operaciones.

El secretario general de Naciones Unidas promueve que "distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción regional, y propone un gravamen sobre las ventas de armas establecidas en el registro de armas de Naciones Unidas para financiar en parte estas operaciones de mantención de la paz⁴³.

II. Un nuevo sistema hemisférico de seguridad

El sistema de seguridad hemisférico que se inaugure en los noventa deberá tener en cuenta el conjunto de externalidades que enfrentan las partes. Estas se podrían resumir en la asimetría estratégica estructural existente entre EE.UU. y el resto de los miembros del sistema interamericano; el dilema de seguridad que se presenta en la región cuando un actor está plenamente satisfecho con sus logros defensivos; y la inaplicabilidad del mismo patrón de evaluación para todos los miembros del sistema dadas las asimetrías existentes.

⁴² Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa de Paz* (Nueva York: Naciones Unidas, 1992), páginas 26, 27 y 28.

⁴³ *Ibid.*, páginas 44-45.

La globalización segmentada y la bipolarización social a nivel hemisférico; la existencia de fuerzas centrífugas y centrípetas a nivel latinoamericano, que muestran tendencias a la cooperación pero también al retraimiento producto de percepciones de amenaza a los intereses nacionales; el cambio de instituciones regionales y hemisféricas de formas envolventes y burocráticas hacia otras de carácter discreto en las cuales la agenda tiene mayor importancia de la organización; así como las vulnerabilidades y uso de la diplomacia coercitiva, son los principales elementos a ser considerados. De acuerdo a lo anterior, lo que los países latinoamericanos necesitan es organizar y coordinar sus respectivas iniciativas y políticas exteriores de manera de enfrentar conjuntamente las externalidades negativas que se les presentan en la actualidad y maximizar aquellas de carácter positivo.

Una de estas áreas es la seguridad regional. La aparición de nuevos intereses de seguridad que se suman a los tradicionales, producto de la situación creada por la post-guerra fría y los cambios económicos generados por la globalización económica, lleva a enfatizar los *medios externos* de la defensa nacional de manera de poder enfrentar el nuevo sistema de externalidades negativas, así como para maximizar las positivas. El desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico supone resolver la actual tensión entre globalización económica y política y la fragmentación de la seguridad internacional de guerra fría, implementando respuestas institucionales a nivel continental.

Para avanzar en la construcción de un sistema de seguridad hemisférico es necesario reconocer que, debido a los cambios antes señalados, la fórmula de coordinación continental y acción colectiva contra un enemigo común ya no puede desempeñar esa función. Primero, porque la acción colectiva no tiene un arraigo muy profundo en la región⁴⁴. Segundo, porque las actuales condiciones de mercado estimulan las opciones de acomodación económica individual tipo *"free rider"*. Tercero, precisamente porque la guerra fría ha terminado, no existe un enemigo común. Y cuarto, porque el sustituir al comunismo por el narcotráfico u otro problema social no resuelve el problema, sólo lo agrava.

Sin embargo, nuevos procesos están cambiando las tradicionales formas de relacionamiento internacional de los países latinoamericanos en la post-guerra fría. Así, para establecer un nuevo orden de seguridad en el hemisferio es necesario considerar las nuevas condiciones sobre las cuales éste se deberá erigir.

a) *Condicionantes*

La creación de un sistema de seguridad hemisférica cooperativa de post-guerra fría debe considerar los principales cambios en el posicionamiento internacional de los países latinoamericanos.

⁴⁴ No obstante, el nuevo secretario general de la OEA, César Gaviria, se ha pronunciado por que este organismo "tenga facultad para intervenir militarmente en los países de la región para hacer respetar sus decisiones". DPA, 8 de abril, 1993.

1) Nuevo centro de gravedad

El principal cambio que ha observado la seguridad hemisférica en el período de post-guerra fría es su nuevo centro de gravedad. A diferencia del pasado, cuando ella se constituyó en torno a amenazas extra-continetales⁴⁵, ahora la seguridad de las naciones del hemisferio debe constituirse en torno a un desafío distinto. En la actualidad éste no es otro que *el crear las mejores condiciones para establecer mecanismos e instituciones eficaces y eficientes para lograr una paz hemisférica sostenible*. Desde esta perspectiva, la seguridad hemisférica debe organizarse en función de defender el principal bien colectivo de la comunidad de naciones del hemisferio. Estas, integradas crecientemente en el plano comercial y económico, deben proteger su principal bien colectivo: la *paz hemisférica*⁴⁶. Ella debe defenderse -incluyendo los medios militares- de cualquier amenaza existente o por aparecer, intra o extra-continental. Sin embargo, ésta no es una tarea fácil, dados los desencuentros históricos que en estas materias se han observado tanto al interior de la región como entre los países latinoamericanos y EE.UU.⁴⁷.

2) Alianzas y coaliciones

Segundo, se necesita reconocer que el objetivo estratégico de mantención de la paz en el hemisferio, en el marco internacional y económico contemporáneo, no se puede realizar *exclusivamente* con los medios internos, o fuerza militar⁴⁸, sino que se requiere de una combinación de medios de distinto tipo.

Ello exige considerar el papel y mayor relieve que adquieren las políticas de alianzas político-militares, así como las acciones diplomáticas no sólo a nivel estatal sino también a nivel no gubernamental tanto multilateral, bilateral, como en el campo interno en otras naciones. Estos elementos deberfan constituir una *gran estrategia* materializada en una tupida red de relaciones políticas, económicas, militares y diplomáticas, extra-nacionales e internacionales, vista no sólo como parte de un sistema disuasivo, sino como coaliciones o alianzas -más o menos permanentes- vigentes en diversos campos. Esta nueva perspectiva exige pensar las políticas de defensa como un haz de cursos de acción diversificados,

⁴⁵ En ese período el concepto central fue el de "strategic denial". Ver, Lars Schoultz, *National Security and United States Policy Toward Latin America* (New Jersey: Princeton University Press, 1987).

⁴⁶ "La paz sigue siendo el mayor desafío de nuestro tiempo", señaló el Papa Juan Pablo II durante su homilía en la misa de año nuevo de 1994.

⁴⁷ Las históricas diferencias sobre la creación de una fuerza militar multilateral en América Latina son uno de los elementos más divisivos en la región. Este ha adquirido nueva vigencia a a partir del "Compromiso de Santiago con la Democracia y le Renovación del Sistema Interamericano", aprobado por la OEA en Santiago de Chile en su Asamblea General de 1991.

⁴⁸ Mearsheimer, *Op. cit.*

centrados por una gran estrategia, que integra y unifica múltiples recursos en torno a este propósito estratégico central.

3) Intereses y percepciones

Tercero, esta situación permanecerá sin modificaciones de no mediar cambios sustanciales en la percepción de amenazas a los intereses nacionales por parte de otros estados. Para que estos cambios de percepción puedan ser una realidad es necesario que los vínculos entre intereses, dispositivos disuasivos y percepciones se correspondan entre sí. Así, es necesario que los nuevos intereses de cooperación económica y política no se vean contradichos en la práctica por la existencia de dispositivos disuasivos que sean percibidos como amenazas por aquellos estados con los cuales se interactúa económicamente. Para establecer una nueva y coherente relación entre estos tres términos, es preciso implementar cambios en las políticas de defensa nacionales, dando *señales fuertes* sobre la nueva perspectiva que estaría emergiendo.

4) Defensa, política exterior y Estado

El modelo económico de desarrollo basado en la economía de mercado y de libre comercio muy distinto al del pasado, condiciona la forma como se expresan los intereses nacionales y regionales de seguridad.

En el nuevo marco político, estratégico y de desarrollo económico-social de mercado y libre comercio de post-guerra fría, el Estado de antaño ya no tiene el mismo espacio para su reproducción, ni puede desempeñar las mismas funciones. La revolución tecnológica y la puesta en marcha de la organización de un mercado-mundo limitan fuertemente las connotaciones autárquicas de cualquier estrategia de desarrollo centrada en el mercado interno y el proteccionismo⁴⁹. Con todo, es necesario rescatar los elementos de estabilidad y consenso que el Estado proporcionó en el pasado, adaptándolo a las nuevas circunstancias internas y externas.

En primer lugar, la modernización de la seguridad hemisférica y de las FF.AA. requiere de una modernización del Estado. En la medida que las tensiones internacionales no siempre se transforman en conflictos abiertos, ellas tienden a permanecer como situaciones de crisis, por lo cual es preciso generar estructuras nacionales, vecinales y regionales adecuadas para su manejo. Toda vez que las respuestas a estas crisis no se localizan exclusivamente en un sólo sector del Estado, es necesario diversificar recursos, incluyendo una perspectiva inter-sectorial, e integrar esfuerzos, concentrando la formulación de políticas y la toma de decisión en los niveles adecuados a la naturaleza de la situación.

⁴⁹ Aun cuando en este proceso transicional el Estado debe redefinir sus funciones, ello no quiere decir que se transite hacia una minimización o desaparición de la autoridad estatal. Esta situación ha llevado, por ejemplo, a Robert Dahl a afirmar que "es preferible el tratar de crear un Estado satisfactorio, antes que tratar de vivir en una sociedad sin Estado". Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press: 1989), página 47.

Por estas razones, es preciso -en segundo lugar- ampliar a niveles nacionales los vínculos entre política de defensa, política exterior y otras, en tiempos de paz. Para ello deberían crearse -no sólo un gran espacio institucional- sino una tupida red de estructuras permanentes tanto para el trabajo cotidiano de una agenda conjunta, como para enfrentar situaciones coyunturales. Ello en el marco de una modernización del conjunto del Estado. Esto permitiría responder de mejor forma a los actuales desafíos, tanto a la seguridad global y regional, como a la seguridad de cada país, incluyendo las relaciones vecinales.

Al respecto, sería necesario actualizar el actual conjunto de nuevos requerimientos de desarrollo tecnológico, clave del proceso de modernización institucional, en las áreas territoriales, navales y aero-espaciales. Desarrollos que podrían realizarse cooperativamente a niveles sub-regionales.

b) Políticas de seguridad hemisférica

Mientras esta nueva relación entre intereses, dispositivos disuasivos y percepciones no se establezca, es fundamental la mantención del statu quo regional, implementando cambios graduales y consensuales para avanzar cooperativamente en la creación de un orden hemisférico de seguridad de post-guerra fría.

Para mantener el statu quo hemisférico e intra-regional y generar un nuevo sistema es preciso trabajar simultáneamente en las siguientes áreas:

1) Prevención de crisis y mantención del statu quo

Es necesario establecer mecanismos diplomáticos y de otra índole para prevenir, manejar y solucionar pacíficamente crisis y controversias.

Dado que los actuales cambios económicos y políticos intra-regionales están erosionando el statu quo observado desde la segunda guerra mundial y considerando que los actuales ámbitos multilaterales hemisféricos muestran ciertas limitaciones⁵⁰, es preciso reflexionar sobre las mejores formas de mejorar las instituciones existentes y, al mismo tiempo, crear nuevos mecanismos para la prevención, manejo y solución de crisis.

Sin estos mecanismos, el énfasis en la acción militar multi o unilateral genera una profecía autocumplida al impedir que se empleen con la misma intensidad los mecanismos de prevención y manejo pacífico de crisis, dejando sólo alternativas para medidas coercitivas.

Así, es necesario fortalecer las actuales instituciones aptas de ser coordinadas en la perspectiva de generar una red de instrumentos hemisféricos que permitan, por una parte, prevenir y controlar crisis y conflictos y, por la otra, administrar regionalmente aquellos

⁵⁰ Viron L. Vacky y Heraldo Muñoz, *The Future of the Organization of American States* (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1993).

instrumentos de paz internacional que tengan especial relevancia en el contexto hemisférico. De esta forma, los países americanos estarían cooperando al desarrollo, desde las regiones, de instrumentos de gobernabilidad mundial.

2) Modernización y balances regionales

Una efectiva disuasión defensiva, que permita mantener dinámicamente los equilibrios y balances subregionales, es una condición necesaria que permite ampliar y profundizar los mecanismos de seguridad cooperativa.

Por estas razones, además, es preciso asegurar la modernización suficiente de los actuales dispositivos defensivos en la región evitando -como algunos sectores lo han indicado- una *apartheid tecnológico*. La mantención de los equilibrios regionales no pasa por limitar desde EE.UU. la transferencia de tecnología militar hacia la región latinoamericana⁵¹. Ello, de tratar de implementarse, no podría funcionar dada la creciente oferta mundial en estas materias y la imposibilidad de EE.UU. o de las Naciones Unidas para evitar estas transferencias. Por otra parte, la incorporación de los países latinoamericanos a los principales regímenes de control y limitación de armamentos permitiría tener un marco institucional global para establecer una transferencia de tecnología militar sin los riesgos de un proceso carente de control alguno. De esta forma, los regímenes de control y limitación de armamentos podrían transformarse en posibilitadores de una modernización castrense regulada. En este marco, la necesaria transparencia de las transferencias, así como la equidad en las mismas, quedaría más asegurada⁵².

3) Medidas de confianza mutua

No obstante los anteriores desarrollos, las realidades e hipótesis de conflicto intra-latinoamericano no han variado sustancialmente producto del fin de la guerra fría. En la medida que los términos aparentemente comunes de la unidad estratégica continental se han perdido, producto del fin de la bipolaridad militar global, han reaparecido los intereses geo-estratégicos. En este contexto, adquieren nueva vigencia y funcionalidad las medidas de confianza mutua (MCM), aptas para prevenir la ocurrencia de conflictos no deseados y reducir la intensidad de las crisis potenciales.

Las MCM pueden referirse a dos grandes temas. Primero, a aquellas acciones que eliminan o disminuyan las percepciones de peligro en cada situación geo-estratégica

⁵¹ Sobre la relación entre transferencia tecnológica y seguridad regional, ver: Miguel Navarro, "Tecnología y seguridad internacional", *La Epoca* (Santiago), 28 de noviembre, 1993.

⁵² Sobre el tema de transparencia, ver: Augusto Varas, "Transparency and Military Information in Latin America". Trabajo presentado al International Workshop on *Developing the U.N. Register of Conventional Arms*, organizado por el Monterey Institute of International Studies, Bonn International Centre for Conversion and Department of Peace Studies, Bradford University; Monterey, California, April 6-9, 1994.

específica y, segundo, a cualquier otra que no refiriéndose a situaciones concretas aumenten la confianza de los actores. Los siguientes temas entran en el campo de las MCM: intercambio de información y actitud militar; transparencia de información sobre gasto militar y otras materias sensibles como transferencias de armas, etc.; notificaciones previas; intercambios y visitas, desarrollo de seminarios conjuntos, etc.; consultas; disminución de tensiones en áreas geográficas específicas; y procedimientos de prevención y control de crisis.

Este campo de las relaciones estatales es uno de los más desarrollados en la región. El intercambio de información entre países vecinos ha aumentado notoriamente, así como han cambiado las actitudes militares recíprocas se han moderado gracias a un aumento de las notificaciones previas, intercambios y visitas. Existe una mayor transparencia de información sobre gasto militar y los países de la región han comenzado a informar a Naciones Unidas de sus asignaciones al sector defensa. Se tiene una clara noción de tipo y cantidad de las transferencias de armas. Se ha ampliado la participación sudamericana en los seminarios conjuntos, y aumentan las consultas mutuas. Ello ha redundado en una disminución de tensiones en áreas geográficas específicas⁵³. No obstante, en materia de procedimientos, entrenamiento, instituciones, metodologías y técnicas de prevención y control de crisis queda mucho camino por recorrer.

4) Control y limitación de armamentos

Considerando que el componente bélico es una parte integrante fundamental de la defensa nacional junto a otros instrumentos estatales, la limitación regional de armamentos es una necesidad para los países latinoamericanos. Primero, porque no existe una economía que resista una expansión ilimitada del gasto militar. Basta ver sus efectos en la ex-URSS y EE.UU. Segundo, porque la modernización tecnológica es una necesidad funcional de la defensa. Y, tercero, porque los equilibrios militares regionales son dinámicos, teniendo cada país un techo natural de desarrollo de su capacidad militar, al mismo tiempo que éste depende del de los otros. Dado que las industrias militares regionales tienen un desarrollo relativo menor que la de otros actores internacionales, ella no necesariamente afecta los equilibrios relativos regionales. La mantención del *statu quo* y de los balances regionales, junto a una modernización suficiente de los dispositivos disuasivos, requiere avanzar en materia de control y limitación de armamentos convencionales. Las medidas de confianza mutua y los acuerdos de desarme de armas de destrucción masiva no son condiciones suficientes para el logro de una paz estable en el hemisferio.

En los estudios de Naciones Unidas e investigaciones académicas no existe una clara conceptualización de las diferencias entre control y limitación de armamentos. La noción de control de armamento fue usada durante la guerra fría como un eufemismo para indicar políticas de desarme.

⁵³ Augusto Varas e Isaac Caro (Editores), *Medidas de Confianza Mutua en América Latina* (Santiago: FLACSO, 1993).

a) *Control de armas*

El sentido del concepto⁵⁴ "control" se estructura en torno a las nociones de "verificación; comprobación; inspección; fiscalización; intervención". Teóricamente, a diferencia de las MCM, en materias de control de armamento existe un mínimo de cesión de soberanía en pos del entendimiento. Por tales razones entenderemos por control de armamentos aquellas *regulaciones o normas previamente pactadas, auto o supra-impuestas, a ser observadas en el proceso de adquisición y/o venta de material bélico*.

Estas normas o regulaciones dicen relación, por ejemplo, con la autolimitación a no vender armas a partes en conflictos; aceptación de normas de no re-vender material bélico sin autorización del vendedor original; acuerdos en normas para la adquisición de sistemas de armas, incluyendo la verificación. Estas normas no implican reducciones o bien la eliminación de determinados tipos de armamentos. Más bien dicen relación con medidas sobre el *cuánto* tener y el *qué* tener.

En este contexto, por ejemplo, un sistema regional de control de misiles o la incorporación al MTCR, favorecería la mantención de equilibrios estratégicos, evitando que los países de mayor desarrollo misilístico sigan avanzando en sus programas.

b) *Limitación de armamentos*

El concepto de limitar implica "acortar; ceñir; fijar la mayor extensión que pueden tener la jurisdicción la autoridad o los derechos y facultades de uno". Aquí existe una mayor cesión de la soberanía que la observada en materia de control de armamento. Por ello, el concepto de limitación de armas se refiere al *establecimiento de topes máximos del números de sistemas de armas y/o de congelamiento de adquisiciones y/o producción de determinado tipo de armamentos*. Estos topes o congelamientos dicen relación con medidas acordadas o impuestas respecto del *qué no tener*.

En estos dos campos, las iniciativas latinoamericanas y hemisféricas han sido pocas y ninguna de ellas ha prosperado. El esfuerzo realizado en relación a este tema fue el efectuado con posterioridad a la "Declaración de Ayacucho". Sin embargo, este esfuerzo no prosperó⁵⁵.

⁵⁴ El sentido de los conceptos de control y limitación de armas está tomado de la Real Academia de la Lengua Española. Sobre estos temas, ver: Josef Goldblat, *Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements* (PRIO\SAGE Publications: Oslo, 1994).

⁵⁵ Hugo Palma, *América Latina: Limitación de Armamentos y Desarme en la Región* (CEPEI: Lima, 1986).

5) Desarme

Diversos esfuerzos multilaterales para *erradicar* las armas de destrucción masiva, químicas, biológicas, nucleares, y misiles balísticos han sido implementados. Así, se ha registrado un considerable aumento del apoyo de la comunidad internacional a los principales tratados mundiales de desarme y control de armas. Según el Instituto de Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI), en los últimos cinco años el "Tratado de No Proliferación" ha pasado de 136 a 146 miembros, la "Convención de Armas Biológicas" de 107 a 118 y la "Convención de Armas Inhumanas" de 25 a 31 países suscriptores.

En América Latina se observa una tendencia similar. El "Compromiso de Mendoza" establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas; la "Declaración de Cartagena", renuncia a la posesión, producción, desarrollo, uso o transferencia de todas las armas de destrucción masiva y las enmiendas al "Tratado de Tlatelolco", y su ratificación por los estados que no lo habían hecho (salvo Cuba), han constituido pasos más que importantes para el afianzamiento de la cooperación pacífica en la región. Como resultado de una serie de negociaciones sobre problemas limítrofes pendientes, se han suscrito acuerdos que han dado solución a controversias fronterizas, algunas de las cuales se arrastraban desde décadas.

6) Regímenes de seguridad

Otras medidas complementarias para el desarrollo de un sistema de seguridad cooperativa en el hemisferio, son el desarrollo de regímenes específicos de seguridad subregional circunscritos a grupos de países, o en torno a dimensiones o amenazas específicas. Ellos podrían permitir una combinación de fórmulas que, integrando esfuerzos exitosos existentes, por ejemplo, incrementarían la acción conjunta en operaciones inter-americanas en otras regiones del mundo en el marco de las operaciones de Naciones Unidas; se desarrollara la propuesta de una fuerza naval de las Américas para el control de aguas jurisdiccionales, conciliándola con la iniciativa de tener fuerzas navales conjuntas en el mar presencial; o bien limitara el rol de las FF.AA. a sus tareas profesionales, excluyéndolas de un papel central en la lucha contra el narcotráfico.

Estos regímenes subregionales deberían estar apoyados por un sistema interamericano de resolución pacífica de conflictos, lo que supone fortalecer el sistema jurídico interamericano y la OEA; el aumento de las medidas de confianza mutua entre países limítrofes; y el desarrollo de los actualmente existentes procesos de cooperación militar subregional.

Todo lo anterior podría dar lugar a que los países latinoamericanos, junto a EE.UU. y Canadá construyeran un orden estratégico hemisférico que se corresponda con las nuevas tendencias económicas y políticas de la región en el siglo XXI.

7) Respuestas bilaterales

Es necesario modernizar las relaciones estratégico-políticas vecinales y prepararlas para establecer una nueva relación.

Esto supone un marco de referencia que permita articular aquellas dimensiones cooperativas junto a incompatibilidades y diferencias, tanto en lo que se refiere a lo económico como a lo político-militar. Esto significaría trabajar por lograr una unidad que contemple y respete la diversidad de posicionamientos económicos y de política exterior.

Para ello sería necesario fortalecer en el campo de la política internacional todas las actuales convergencias ampliando los ámbitos cooperativos en materia de seguridad, al tiempo que se desarrollan mecanismos aptos para prevenir, manejar y eliminar las divergencias que surjan, así como el reducir sus impactos.

Al respecto, se podrían visualizar diversos niveles de acciones. Por una parte, existen aquellas medidas de confianza mutua, que llamaremos medidas de baja intensidad. Ello implica fortalecer aquellas áreas de cooperación militar en el campo de catástrofes, salvataje, medio ambiente y otros. Sin embargo, el establecimiento de una nueva relación estratégico-política entre nuestros países requiere de medidas pesadas, duras, o de *alta intensidad*. Avanzar en el desarrollo de esta área de medidas es fundamental para poder enfrentar cooperativamente y con éxito los desafíos globales y hemisféricos, que individualmente ningún país latinoamericano podría vencer.

A modo de ejemplo, se podrían identificar tres áreas de alta intensidad en las relaciones bilaterales que podrían preparar esta nueva relación a la que hemos hecho referencia.

La primera implicaría el que divergencias en materia de política internacional que son percibidas como poco cooperativas respecto a intereses nacionales específicos, sean radicalmente alteradas.

La segunda área es aquella referida a la composición de los respectivos dispositivos disuasivos. En estas materias se podría avanzar haciendo transparente las mutuas aprehensiones en materia de cantidad y tipo de sistema de armas y fuerzas. En estas materias la difícil distinción entre lo ofensivo y lo defensivo debería volver a tratarse en este nuevo marco con proyección de futuro. Esta transparencia podría llevar a la reducción y limitación de ciertos sistemas de armas.

Una tercera área se refiere al red despliegue de fuerzas, el cual de ser exitoso podría permitir un futuro accionar para ejercicios conjuntos en ciertas regiones. De la misma forma, en ese nuevo red despliegue de fuerzas, ejercicios individuales anunciados con debida anticipación, bajarían costos de mantención y localización de fuerzas.

El supuesto básico de este enfoque es el avanzar a partir de la suma de iniciativas con un enfoque constructivista, más que partir de un gran diseño que implique el lograr difíciles acuerdos preliminares en valores y principios comunes. De esta forma, el sistema de seguridad hemisférico se podría desarrollar a partir de lo existente, poniéndolo en un nivel superior de coordinación y coherencia. La creación de instrumentos para prevenir, manejar, y reducir el impacto de crisis, permitiría ampliar estas áreas de cooperación. La

implementación de medidas de alta densidad podría permitir la creación de una nueva realidad estratégico-política.

8) Institucionalidad de la seguridad hemisférica cooperativa

Los sistemas de interacción militar a nivel hemisférico actualmente existentes deberían reorganizarse en torno a una propuesta relativamente orgánica en el marco de una reflexión sobre el futuro de la seguridad cooperativa interamericana.

Para avanzar positivamente en la creación de este nuevo sistema, es preciso definir la seguridad hemisférica como multidimensional. Ello implica la creación de un sistema en el cual coexisten *coordinadamente*: nuevos regímenes de seguridad; los actuales regímenes globales; arreglos hemisféricos, regionales y subregionales; y acuerdos por áreas de intereses en el campo terrestre, naval y aéreoespacial.

Esta revisión implica redefinir la vinculación entre la Junta Inter-Americana de Defensa y la OEA, dándole a la JID un carácter de estado mayor asesor sin funciones operativas ni fuerzas bajo su mando. En la actualidad se debate la posibilidad de trasladar la JID al Comité Consultivo de Defensa de la OEA o bien reciclarla al interior de una Comisión Permanente de Seguridad del organismo hemisférico. En cualquier caso, es preciso vincular coherente y orgánicamente la JID, el Colegio Inter-Americano de Defensa y las conferencias e iniciativas inter-americanas de las fuerzas armadas al interior de un nuevo sistema de seguridad hemisférico. Esta forma de vinculación debería permitir una coordinación flexible, basada en el principio de cooperación hemisférica en materia de seguridad que la debe inspirar

En síntesis, las actuales medidas de confianza mutua en curso con países vecinos, junto a eventuales acuerdos de control de armamento y los actuales acuerdos de desarme en materias nuclear, químicas y biológicas, constituyen un marco capaz de proveer estabilidad a la región, sin perjudicar y fortaleciendo las capacidades disuasivas de los países de la región. La existencia de acuerdos regionales sobre desarme de armas de destrucción masiva -Tlatelolco, NPT, armas químicas y biológicas-, además de la pluralidad de programas existentes en materia de medidas de confianza mutua, así como la diversificada red de interacciones militares hemisféricas -conferencias interamericanas de ejércitos, marinas y fuerzas aéreas-, proporciona una base institucional y de iniciativas lo suficientemente amplia *susceptible de ser coordinada* en un marco más coherente. La coordinación creciente de políticas a nivel global, hemisférico y regional, posibilitaría aumentar los niveles de cooperación bilateral. Como un elemento integrante de este sistema se podría convocar a una eventual conferencia de seguridad y cooperación hemisférica.

9) Involucramiento constructivo de Estados Unidos en el desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico

Una primera consideración para diseñar una política conducente a la creación de un sistema de seguridad hemisférico cooperativo es el reconocimiento de la existencia de varios elementos actualmente dispersos y posibles de ser utilizados en esta tarea. Por ello, un

trabajo de primera importancia al respecto, es el identificar el conjunto de iniciativas potencialmente posibles de ser organizadas bajo una nueva perspectiva a partir de un catastro del conjunto de acciones bilaterales y multilaterales actualmente existentes.

En segundo lugar, es necesario focalizar la agenda del desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico evitando la ambigüedad de objetivos. Esto significa que cualquier conjunto de políticas que tenga a las fuerzas armadas estadounidenses como actores principales debe concentrarse en pocas y significativas prioridades, puesto que los recursos y disponibilidades institucionales impiden cubrir una gama muy amplia de temas y acciones. En este sentido, tal focalización podría implicar una reducción (*downsizing*) de las fuerzas estadounidenses disponibles para acciones cooperativas en el área latinoamericana.

En tercer lugar, es necesario superar la antigua categorización de los países latinoamericanos en las tradicionales áreas del Caribe, Centro y Sud-América. Aun cuando para algunos efectos es posible tener enfoques sub-regionales -por ejemplo, programas navales-, en general es preciso diseñar el sistema de seguridad hemisférica del futuro como uno capaz de integrar una diversidad de arreglos institucionales, regionales y funcionales en los cuales prima el tipo de país y sus características y necesidades de profesionalización militar, más que la región a la cual éste pertenece.

El involucramiento positivo de EE.UU. en la creación de un sistema de seguridad hemisférico cooperativo podría realizarse a través de tres conjuntos de políticas: el apoyo a la profesionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas; el apoyo al *statu quo* regional; y la creación de un sistema de seguridad hemisférico efectivamente multilateral.

a) *Apoyo al desarrollo profesional*

Este apoyo al desarrollo profesional de las fuerzas armadas latinoamericanas supone la existencia de intereses de seguridad compartidos.

Asumiendo que existe un interés compartido de proteger la paz en el hemisferio, es posible para EE.UU. como super-potencia el cooperar para que las fuerzas armadas de la región sean contrapartes eficientes en esta tarea colectiva.

En la medida que indudablemente existen diferencias de desarrollo profesional entre las fuerzas armadas de los países latinoamericanos, las especificaciones de estos programas deberían estar dadas por los propios interesados de la región. Con todo, y suponiendo que estas vinculaciones han sido expurgadas de propósitos políticos o ideológicos, es posible identificar algunas áreas en las cuales estas relaciones tienen un amplio espacio de desarrollo. Una primera área de cooperación es la modernización tecnológica de las fuerzas armadas latinoamericanas. Esta modernización se puede dar a través de múltiples canales y formas tales como donaciones de equipo, ventas, asociación en programas conjuntos sea con los ejércitos, marinas o fuerzas aéreas, *joint ventures* o acuerdos de co-producción.

Un sistema de seguridad cooperativo no puede basarse en la institucionalización del subdesarrollo tecnológico de una de las partes. Por el contrario, la modernización castrense

es condición necesaria para que el sistema de seguridad hemisférico sea efectivamente multilateral y cooperativo y las partes puedan accionar conjuntamente. De lo contrario las grandes asimetrías existentes llevaría a las fuerzas armadas latinoamericanas a encontrar respuestas a sus necesidades de modernización en otras áreas del globo. Para que esta modernización permanente no signifique un aumento del costo social doméstico del esfuerzo de defensa y genere una situación de creciente inseguridad regional, es preciso acompañarla de las medidas que hemos consignado en el campo del equilibrio regional y control de armamentos.

Dada la naturaleza de este tema, ello implica proyectar este tipo de relaciones a largo plazo sin condicionarlas por demandas coyunturales.

Una segunda área en la cual se puede materializar esta cooperación es en la modernización de doctrinas y ejercicios conjuntos de aire, mar y tierra. Esto podría realizarse mejorando y multilateralizando gradualmente los programas existentes, o bien definiendo nuevas actividades que podrían derivar desde las bilaterales hacia iniciativas cada vez más multilaterales.

Con todo, la identificación de las áreas de cooperación debe ser un proceso inductivo a través del cual las fuerzas armadas latinoamericanas formulen sus demandas y EE.UU. respondan estructurando sus programas de acuerdo a las comunilidades que de este ejercicio surjan.

b) Apoyo al statu quo estratégico hemisférico

En un continente en un proceso de cambio tan acelerado es de primera importancia la protección y cuidado de los balances militares regionales y sub-regionales. Esto es especialmente necesario toda vez que se supone que el proceso de modernización tecnológica continuará en el marco de un sistema de seguridad cooperativo.

La contribución de EE.UU. para la mantención de equilibrios regionales puede ser materializado a través de una variedad de iniciativas existentes y de otras por desarrollar.

La primera es el apoyo a una política de transparencia del proceso de importaciones y exportaciones militares. El balance del primer año de existencia del "Registro de las Naciones Unidas de Armadas Convencionales" muestra que del conjunto de países latinoamericanos solo 12 de ellos han cumplido con este acuerdo informando acerca de sus transacciones internacionales de armas convencionales. De éstos, sólo tres -Brasil, Chile y Colombia- han cumplido con la entrega de la totalidad de la información requerida. EE.UU., especialmente a través de su Agencia de Control de Armas y Desarme (ACDA), podrían cooperar distribuyendo la información complementaria generando una mayor transparencia en estas materias.

La segunda tarea de apoyo se podría ubicar a nivel de las medidas de confianza mutua actualmente en desarrollo en la región. Tal como se recomendara en la "Reunión de Expertos Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Mecanismos de Seguridad en la

Región", de la Organización de Estados Americanos, realizada en Buenos Aires del 15 al 18 de marzo de 1994, los Estados miembros deberían poner en "práctica, en el nivel pertinente y por los medios que ellos estimen adecuados, de diversas medidas de fomento de la confianza".

La aplicación de nuevas tecnologías en materias de comunicación, verificación y control, y otras, podría ayudar grandemente al desarrollo de tales medidas. En este campo las fuerzas armadas de EE.UU. podrían cooperar de manera significativa.

Una tercera área se refiere a los mecanismos de control y limitación de armamento convencional y de desarme de armamento de destrucción masiva. Los actuales regímenes existentes no deberían ser vistos como instrumentos tendientes a la eliminación de las instituciones armadas en la región. Por el contrario, ellos pueden ser un apoyo indispensable para la modernización en determinadas áreas. El régimen de control de tecnología de misiles, MTCR, por ejemplo, es un instrumento disponible que permite regular la transferencia de esta tecnología sin arriesgar desarrollar desestabilizadores para la seguridad regional. En estas materias la información y cooperación de EE.UU. en estas materias podría ser de importancia.

Una cuarta área de cooperación se refiere al desarrollo de organismos de *prevención y control de crisis y conflictos*. Para apoyar esta política, es necesario que se desarrollen iniciativas y/o instituciones hemisféricas o sub-regionales capaces de prevenir y controlar las crisis que se puedan presentar en el futuro. Este objetivo podría ser materializado a través de iniciativas tipo conferencias más o menos envolventes de cooperación y seguridad, coexistiendo junto a centros y entes especializados trabajando en fórmulas aplicables a la anticipación y control de conflictos. La experiencia de EE.UU. en estas materias, en especial en Europa y otras regiones del mundo, le permitirían poner a disposición de los gobiernos y fuerzas armadas de la región múltiples antecedentes de gran valor para avanzar en esta perspectiva.

Todas las iniciativas anteriores pueden ser incorporadas en la agenda de la acción militar estadounidense en la región, permitiendo la acción inter-agencia entre el departamento de defensa y otras agencias como el ACDA.

c) *Multilateralización creciente*

Un tercer conjunto de políticas conducentes a la creación de un sistema de seguridad hemisférico cooperativo se refiere a la creación de un sistema efectivamente multilateral. La creación de este sistema implicaría desarrollar conceptos y políticas para una seguridad cooperativa. Ello exigiría a EE.UU. el superar su autismo estratégico, creando coaliciones, ampliando la participación de los países latinoamericanos en la toma de decisiones sobre temas de seguridad hemisféricos, así como una drástica autolimitación de acciones unilaterales en la región. Ello significaría, en concreto, una *renuncia explícita de EE.UU. de usar la fuerza unilateralmente en el hemisferio y al margen de los mecanismos multilaterales existentes*. Esta multilateralización implicaría una mejor coordinación y mejoramiento de organismos e iniciativas institucionales existentes, tales como la Junta Inter-

Americana de Defensa; el Colegio Inter-Americano de Defensa; las Conferencias Inter-Americanas de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas; las operaciones inter-servicios como UNITAS y de las fuerzas aéreas; creando un todo integrado a través de políticas comunes. El Colegio Inter-Americano de Defensa debería abrirse a la formación de civiles y militares en las nuevas políticas de cooperación en materia de seguridad hemisférica.

Igualmente, sería aconsejable la plena inserción de EE.UU. en los organismos multilaterales, especialmente en las acciones de establecimiento y mantención de la paz y en la Corte Internacional de Justicia. En el primer caso, si bien los presidentes Bush y Clinton aseguraron un apoyo en materias de equipamiento, entrenamiento, apoyo logístico, planificación y manejo de crisis e inteligencia, no han aceptado poner bajo control internacional sus fuerzas de paz, debilitando así el Comité de Estado Mayor de las NN.UU.⁵⁶.

Esta multilateralización también implicaría la efectiva integración de nuevos actores en el sistema hemisférico, tal como Canadá. De la misma forma, otros países europeos y países proveedores de armamento a la región deberían integrarse en categoría de observadores y cooperadores en este sistema.

En esta misma línea, sería necesario multilateralizar los actuales acuerdos bilaterales con EE.UU. en torno a aquellas áreas de intereses compartidos, creando regímenes de seguridad hemisféricos específicos, tal como lo hemos propuesto en diversas oportunidades⁵⁷. De esta forma, se estaría avanzando en darle contenido a las nuevas relaciones con EE.UU.

Con todo, los balances y las estabilidades regionales en el hemisferio occidental no son privativos de EE.UU. Dado que existe una amplia y variada gama de relaciones internacionales militares con otras potencias, es preciso insertar a estas vinculaciones al interior del nuevo sistema de seguridad hemisférica asegurando así una sana *multilateralidad*.

En síntesis, el desarrollo del conjunto de políticas anteriormente mencionadas podría derivar en la constitución de un sistema cooperativo de seguridad hemisférica, el cual materializaría de hecho una *Iniciativa de Seguridad Cooperativa para las Américas*, la que urgentemente está demandando el siglo veintiuno.

⁵⁶ El Departamento de Defensa de los EE.UU. rechazó la posibilidad de poner sus fuerzas de paz bajo mando del Consejo de Seguridad. *El Mercurio*, 27 de octubre, 1992. Después de la intervención del Presidente Clinton en la Asamblea General de Naciones Unidas, su administración ha comenzado a reformular su política en este campo, ver Paul Lewis, "U.S. Plans Policy on Peacekeeping", *The New York Times*, November 18, 1993.

⁵⁷ Augusto Varas, "Hemispheric Relations and Security Regimes in Latin America", *Op.cit.*

10) Naciones Unidas

Finalmente, un nuevo orden de seguridad hemisférico debe establecer claras vinculaciones con los esquemas existentes de seguridad global. La propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas presenta tres tipos de riesgos de cierta significación.

Primero, conlleva un revisionismo a nivel doctrinal de la soberanía estatal. Así, el documento en cuestión afirma que "... ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva, su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente"⁵⁸. Esto podría ser más problemático aún, dado que en el ámbito hemisférico, se ha observado una tendencia similar que se manifiesta en las permanentes propuestas de crear fuerzas multilaterales de intervención para proteger regímenes democráticos en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁵⁹. Aquellas elaboraciones tendientes a legitimar un "derecho de ingerencia" sólo contribuyen a desestabilizar los precarios órdenes regionales existentes. Ello no quiere decir que la comunidad internacional deba abdicar de un involucramiento constructivo -incluso usando la fuerza militar- para resolver determinadas situaciones. Sin embargo, una cosa muy distinta es arrogarse el derecho a intervenir dónde y cuándo el organismo internacional lo decida⁶⁰.

Segundo, las nociones de despliegue preventivo, aun con consentimiento o solicitud de los Estados involucrados, y de despliegue militar en un lado de fronteras para crear zonas desmilitarizadas a petición de una de las partes, conllevan el riesgo, de no mediar cambios institucionales, de producir desbalances regionales producto de la presencia en determinadas regiones de una coalición más poderosa frente a una más débil.

Tercero, si no se modifica la composición de los órganos de dirección militar, existe el riesgo que las acciones de las fuerzas armadas bajo mando internacional extiendan su competencia más allá de los temas de seguridad incluyendo otros como el control del tráfico internacional de drogas, tal como lo propusiera el Reino Unido -y fuera rechazado- en octubre de 1989⁶¹.

Cuarto, es preciso superar algunos vicios del funcionamiento del Consejo de Seguridad del organismo internacional. La política de deliberaciones en el "cuarto del lado",

⁵⁸ *Ibid.*, página 9 y 10. Esta posición últimamente se ha moderado, ver: Boutros Boutros-Ghali, *Report on the Work of the Organization from the Forty-seventh to the Forty-eighth Session of the General Assembly* (New York: United Nations, September 1992), párrafo 16, página 4.

⁵⁹ Robert Pastor, "Haiti is not Alone", *The New York Times*, October 4, 1991.

⁶⁰ Un análisis más equilibrado del cambio de la noción de soberanía absoluta, en: Ruth Lapidot, "Sovereignty in Transition", *Journal of International Affairs*, Volume 45, N° 2, Winter 1992.

⁶¹ *The New York Times*, October 11, 1989.

la falta de diálogo con la Asamblea General, la falta de representatividad y el dominio de una gran potencia en su interior, son todos ellos factores que le restan legitimidad a las crecientemente numerosas operaciones para el mantenimiento de la paz⁶².

En materias referidas a los actuales procesos en curso en Naciones Unidas, es preciso un gran consenso regional frente a las tendencias revisionistas en materia de soberanía estatal en desarrollo en el organismo internacional. Si bien en la actualidad no se escuchan posiciones defensoras de una autarquía total, los límites a la soberanía deberían ser considerados teniendo en cuenta que su redefinición pasa por generar otros principios igualmente poderosos capaces de ser aceptados como aptos para organizar la convivencia hemisférica. En caso contrario, el eliminar el principio de no intervención en asuntos internos de otras naciones podría abrir un período de grandes inestabilidades regionales.

Igualmente sería necesario, de continuar y crecer la contribución latinoamericana en operaciones de mantención de la paz, enfrentar una revisión de la actual composición del Consejo de Seguridad, tanto en lo que dice relación con su ampliación, incorporando tanto a Japón como a la República Federal de Alemania⁶³, y asegurando una posición representativa, mandatada, rotativa y con capacidad de veto de los países en desarrollo.

También sería necesario analizar la composición y forma de participación de las fuerzas integradas a las operaciones de paz en el Comité de Estado Mayor⁶⁴s.

Institucionalmente, en la medida que las tareas de paz del organismo internacional se proyectan como parte de su nueva etapa de desarrollo, y para asegurar la definición y adecuada implementación de políticas en estas materias, sería necesario evaluar los aportes de la experiencia latinoamericana en operaciones de paz hasta el momento, así como la contribución y resultados para los países de la región.

En síntesis, el desarrollo de un orden de seguridad hemisférico -que comprende políticas, instituciones e iniciativas- en un cambiante escenario internacional, es condición necesaria para enfrentar eficientemente los desafíos que surgen de la creciente internacionalización, garantizando, al mismo tiempo, la estabilidad regional.

⁶² Olga Pellicier y Joel Hernández. "Las nuevas tendencias en materia de seguridad colectiva internacional: dudas, incertidumbres y paradojas", trabajo presentado al seminario sobre *La ONU y los mecanismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Cuernavaca, 26-28 de mayo, 1994.

⁶³ Propuesta de Italia, septiembre 1991.

⁶⁴ Tal como lo propusiera Francia a comienzos de 1992.