

LA SITUACION ESTRATEGICA LATINOAMERICANA: CRISIS Y OPORTUNIDADES

Agustín Toro Dávila Augusto Varas Fernández
(Editores)

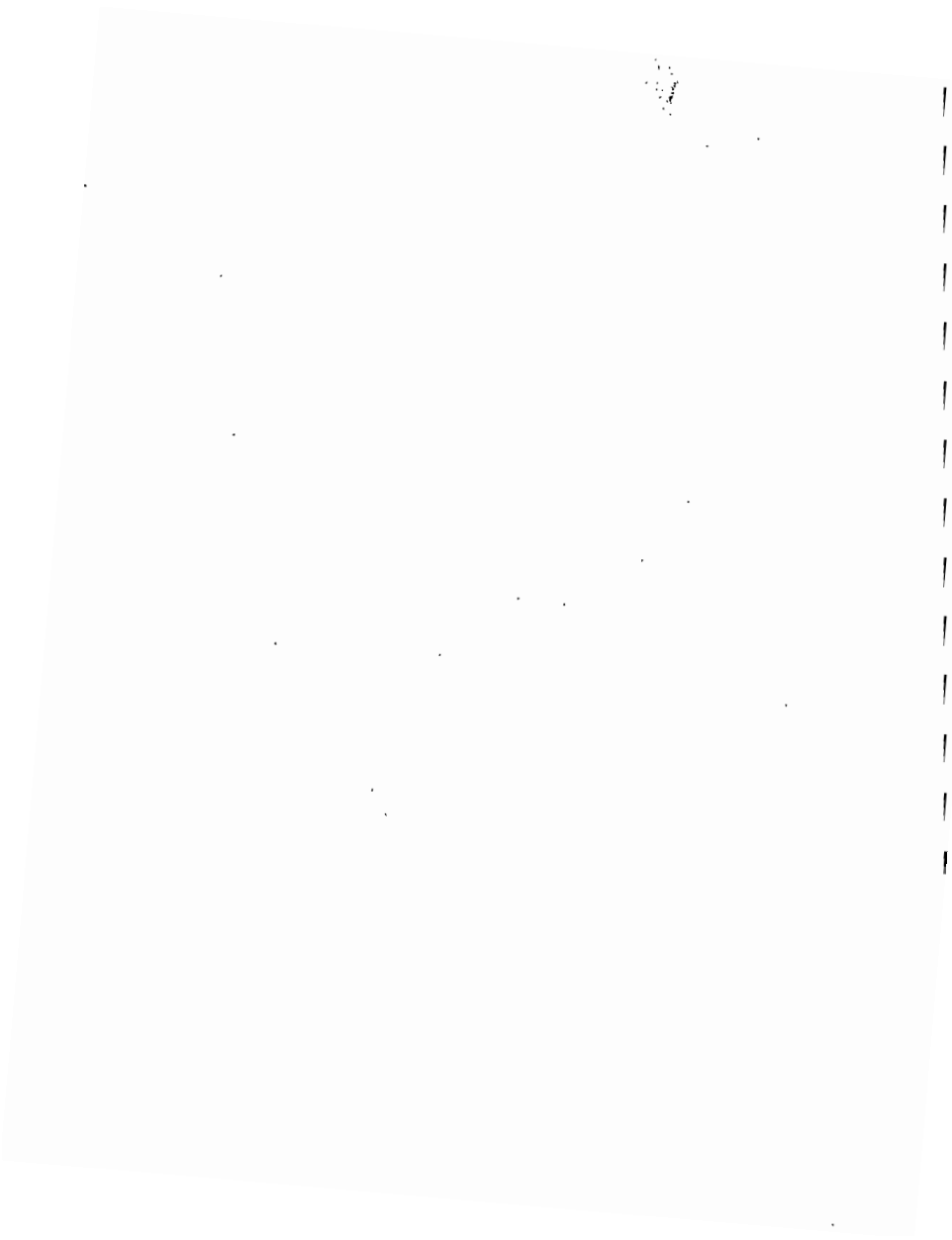
Rigoberto Cruz Johnson
Miguel Navarro Meza
Francisco Rojas Aravena

Luis Henríquez Riffo
Leopoldo Porras Zúñiga
Joaquín Urzúa Ricke



FLACSO





LA SITUACION ESTRATEGICA
LATINOAMERICANA:
CRISIS Y OPORTUNIDADES

Primera Edición:
Santiago, Diciembre de 1992

@ FLACSO
@ Instituto de Estudios Internacionales

Inscripción Nº 85.485
ISBN 956-205-052-1

Producción editorial y composición laser: M. Cristina de los Ríos

Impreso por S.R.V. Impresores S.A.
Tocornal 2052, Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE

INTRODUCCION	9
EVOLUCION DE ALGUNAS DIMENSIONES ESTRATEGICAS GLOBALES Y SU EFECTO SOBRE AMERICA LATINA Augusto Varas Fernández	13
AMERICA DEL SUR: LA NECESIDAD DE UN EQUILIBRIO ESTRATEGICO Miguel Navarro Meza	37
LA SEGURIDAD HEMISFERICA. ANALISIS Y PERSPECTIVA DE LA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA Y EL COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFENSA MG Luis Henríquez Riffo	57
EL PACIFICO SUR-ORIENTAL Y LA POST GUERRA FRIA VA Rigoberto Cruz Johnson	77
LAS RELACIONES MILITARES HEMISFERICAS Y LAS INSTITUCIONES INTERAMERICANAS GB Leopoldo Porras Zúñiga	89

LA SEGURIDAD INTERAMERICANA.
NARCOTRAFICO Y NARCOTERRORISMO
Agustín Toro Dávila

105

TERRORISMO, NARCOTRAFICO Y SU
IMPACTO EN LA SEGURIDAD
INTERAMERICANA
CDA Joaquín Urzúa Ricke

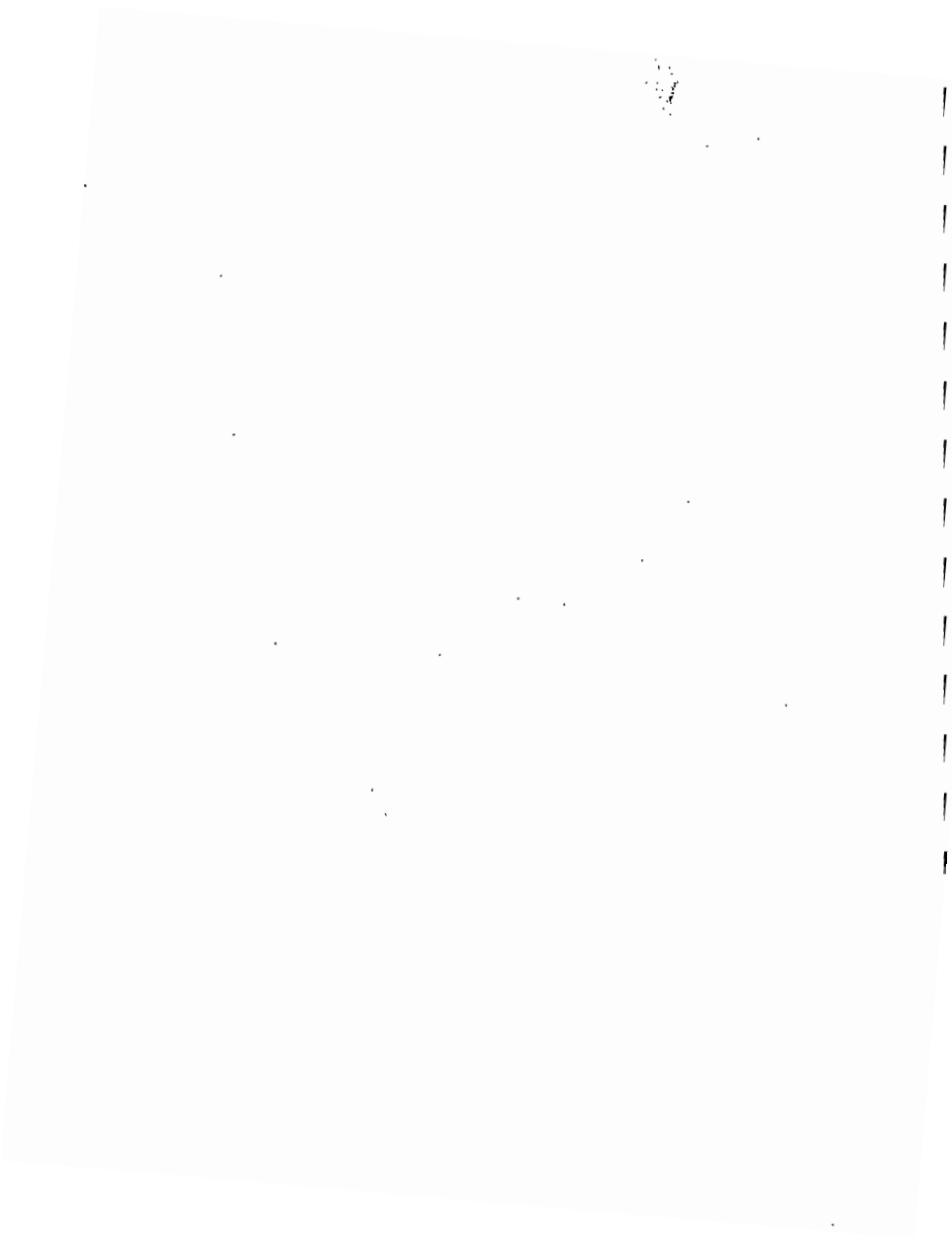
127

AMERICA LATINA EN LA
POSTGUERRA FRIA:
NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA
CONCERTACION ESTRATEGICA
Francisco Rojas Aravena

141

LA SITUACION ESTRATEGICA
LATINOAMERICANA:
CRISIS Y OPORTUNIDADES

RIGOBERTO CRUZ JOHNSON
LUIS HENRIQUEZ RIFFO
MIGUEL NAVARRO MEZA
LEOPOLDO PORRAS ZUÑIGA
FRANCISCO ROJAS ARAVENA
AGUSTIN TORO DAVILA
JOAQUIN URZUA RICKE
AUGUSTO VARAS FERNANDEZ



INTRODUCCION

El derrumbe político y económico del bloque de países constituido por aquéllos de Europa del Este y la Unión Soviética, producido por la implosión de la URSS, ha permitido a los Estados Unidos convertirse en la única superpotencia militar a nivel mundial.

Este unipolarismo estratégico ha estimulado en los Estados Unidos aquellas opciones que aspiran a constituir a este país en el eje ordenador de la nueva etapa de post-guerra fría que vive el sistema internacional, desempeñando funciones policiales a nivel global. Esta situación ha dado origen a diversas discusiones en los Estados Unidos, entre las cuales se destaca, por una parte, la crítica a una extensión del poder militar estadounidense por no contar con los recursos económicos necesarios para ello. Por la otra, y ante la posibilidad que estas funciones sean financiadas por países en mejor situación económica, surgen las protestas contra una eventual mercenarización de la fuerza militar de los Estados Unidos.

Igualmente, se ha criticado el hecho que la constitución de un nuevo orden mundial en el que prime la solución pacífica a las controversias, la solidaridad contra la agresión, la reducción y control de los arsenales y el tratamiento justo a todos los pueblos, estaría siendo contradicho por el énfasis puesto en la proyección simple del poder militar estadounidense para poner fin a conflictos o prevenir tensiones que pudieran transformarse en confrontaciones abiertas. No obstante, para otros, la guerra del Golfo Pérsico fue un ejemplo de la solidaridad contra la agresión, aun cuando no lo fue de una solución pacífica de las controversias. Se ha criticado en los Estados Unidos, y en otras latitudes, especialmente por parte de dirigentes de la coalición Clinton, el haber agotado muy tempranamente las negociaciones tendientes a una solución pacífica de ese conflicto. Frente a esas críticas, el presidente Bush ha respondido que la forma de establecer un nuevo orden

"significaba un desafío para mantener a raya los peligros del desorden".

En un contexto hemisférico, que continúa bajo la hegemonía estadounidense, la creación de un nuevo orden en materias de seguridad pareciera estar pendiente. Las inestables relaciones entre los Estados Unidos y América Latina han estado permanentemente desestabilizadas por su opción, la mayoría de las veces unilateral, de intervenir militarmente en la región para proteger sus intereses de seguridad. El presidente Wilson provocó la autodeterminación, Roosevelt, Truman y Kennedy la libertad, Carter los derechos humanos, Reagan la democracia y Bush destacó la justicia para todos los pueblos.

La nueva administración del presidente Clinton se ha propuesto desplegar un nuevo liderazgo que apoye las fuerzas partidarias de los cambios en democracia, aumentando el involucramiento internacional de los Estados Unidos en la resolución de esos conflictos. De ponerse en práctica esta orientación, América Latina -y otras áreas del tercer mundo- verán una redoblada presencia e interés estadounidenses en materias políticas y de seguridad.

El propósito de este libro es proporcionar los elementos y las visiones de la problemática de la seguridad regional desde la perspectiva de un país que se desarrolla en democracia, pero que estima debe mantener e incrementar sus opciones y márgenes de acción, especialmente en un contexto internacional que tiende a limitarlas.

De esta forma, nos hemos propuesto analizar las crisis, y oportunidades que éstas abren, en materia de seguridad regional, estudiando pormenorizadamente la influencia de los Estados Unidos en la nueva agenda hemisférica.

Así, este volumen fue preparado pensando fundamentalmente en la necesidad urgente de debatir en el ambiente académico algunos de los nuevos factores que presenta la visión estratégica estadounidense de post-guerra fría. De esta forma, se han incluido artículos preparados especialmente para esta ocasión por destacados autores, los que fueron presentados en un seminario especialmente organizado con estos propósitos en

el mes de enero de 1992, gracias al esfuerzo conjunto de nuestras instituciones.

Así, el análisis de la agenda de seguridad regional y de la defensa nacional de los países latinoamericanos, especialmente en el Cono Sur, en la década de los noventa, es el tema principal en las contribuciones sobre *El equilibrio estratégico en Latinoamérica: condiciones globales y consecuencias regionales*.

Los trabajos incorporados en la siguiente parte, *Problemas del terrorismo y narcotráfico en la seguridad interamericana*, estudian la concepción y materialización de la seguridad hemisférica en relación con la nueva agenda de los Estados Unidos, la que ha puesto como temas prioritarios los dos fenómenos sociales indicados.

Finalmente, el análisis de las posibilidades de control de los conflictos regionales a través de las estructuras multilaterales y globales son exploradas en detalle en la parte *Manejo colectivo de crisis y efecto de las medidas de confianza mutua y de la reducción multilateral y balanceada del nivel de fuerzas en la región*.

Como organizadores de esta iniciativa y editores de esta obra, agradecemos a cada uno de los participantes del seminario y colaboradores en este trabajo colectivo, quienes con sus propuestas, ideas, comentarios y sugerencias contribuyeron a profundizar los temas contenidos en este volumen.

Agustín Toro Dávila

Augusto Varas Fernández

Editores

EVOLUCION DE ALGUNAS
DIMENSIONES ESTRATEGICAS
GLOBALES Y SU EFECTO
SOBRE AMERICA LATINA

Augusto Varas

El Dr. Augusto Varas es Licenciado en Sociología en la Universidad Católica de Chile en 1968. Posteriormente, realizó estudios de post-grado obteniendo en 1972 el título de Master of Arts y Doctorado en Sociología en la Washington University, en Saint Louis, en los Estados Unidos.

Ha publicado en el país la serie sobre Fuerzas Armadas en Chile; estudios sobre las relaciones entre América Latina y la Unión Soviética; así como diversas obras sobre temas estratégicos de América Latina y Chile, publicadas en Chile, Estados Unidos y Europa. Es miembro de los comités editoriales del Journal Of Peace Research, del Latin American Research Review, del Centre Interdisciplinaire de Recherches Sur la Paix et Etudes Strategiques, y miembro del comité editorial del programa latinoamericano de la Florida International University.

En la actualidad es Coordinador del Area de Relaciones Internacionales y Estudios Militares de FLACSO-Chile.

La estructuración de un orden económico internacional de nuevo tipo ha terminado por romper las viejas relaciones políticas internacionales, las que comienzan a readecuarse a las primeras.

Así, ya se han comenzado a definir nuevas normas, instituciones, el tipo de fuerzas requeridas para conjurar las nuevas amenazas a ese nuevo orden y las áreas de responsabilidad de los principales actores del sistema¹. Sin embargo, estos cambios no son simétricos con las transformaciones económicas, ni están necesariamente sincronizados entre sí. Todo lo cual da por resultado un aparente desorden internacional de post-guerra fría.

En el campo político, los procesos actualmente en desarrollo se caracterizan por representar el intento de adecuar las dimensiones políticas y estratégico-militares a la nueva división internacional del trabajo global y segmentada. El principio integrador de la comunidad internacional, o de partes de ella, ya no descansa sólo en la confrontación y alianzas político-ideológicas. Las ideologías revolucionarias encabezadas por superpotencias están en retirada. Sólo desarrollos futuros en el tercer mundo, de ideologías fundamentalistas o del islamismo², podrían volverse en contra de un nuevo orden político internacional.

Con todo, la línea ordenadora central de los cambios es la creciente adecuación -simetría y sincronización- entre la expansión de los cambios económicos ya iniciados, las transformaciones políticas derivadas en curso y las visiones de ese nuevo orden global interdependiente de nuevo tipo que aún no

¹ Ello sería necesario para evitar grandes tensiones y crisis sistémicas. Respecto de los conflictos generados al interior del sistema internacional en momentos de transición, ver: Zeev Maoz, "Joining the Club of Nations: Political Development and International Conflict, 1816-1976", *International Studies Quarterly*, June 1989.

² Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic Monthly*, September 1990.

emerge con claridad, que en todo caso son radicalmente diferentes a las del período de guerra fría.

Por estas razones, es necesario el desarrollo de nuevos marcos conceptuales que permitan capturar o entender las nuevas formas de vínculos internacionales, las que en el contexto de liberalización económica doméstica y global hemos denominado "relaciones internacionales de mercado"³.

EL sistema internacional finisecular

En la década de los setenta y ochenta la economía mundial terminó por transformarse en una economía mundo⁴. El estado actual del sistema internacional superó las históricas tendencias a la autarquía económica y autonomía política, poniendo en cuestión la individualidad de las políticas exteriores de las grandes y medianas potencias. En medio de este proceso de cambios profundos es posible percibir la existencia de tensiones producidas por residuos de configuraciones estructurales y políticas que aún persisten. Las grandes tensiones entre los principales poderes comerciales al interior de la Ronda Uruguay del GATT y el neo-proteccionismo de las grandes potencias, muestran que la constitución de este mercado universal está en proceso y aún no completa su ciclo de implantación. Sin embargo, la tendencia está trazada y más tarde o más temprano el sistema internacional cambiará los parámetros centrales de su funcionamiento. Es a estos cambios que le comienzan a corresponder transformaciones en el campo político y militar-estratégico.

³ Es en este contexto que se entiende la "Iniciativa de las Américas", la que en el marco de las relaciones internacionales de mercado intenta crear un régimen hemisférico de nuevo tipo.

⁴ Fernand Braudel, *The Perspective of the World. Civilization & Capitalism, 15th-18th Century*. Volume 3, Harper & Row: New York, 1984, página 21.

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

En este proceso de compactación comercial, los centros tradicionales del dinamismo económico sufren transformaciones, generándose una división internacional del trabajo de nuevo tipo en la cual las dimensiones financieras, comerciales, laborales y productivas no necesariamente se corresponden. Así, Estados Unidos sigue siendo la locomotora comercial, pero el eje financiero estaría más centrado en Japón. Esta división del trabajo se transforma, además, en dinámica, dado que la creación de otras compactaciones comerciales, como la de Europa comunitaria, producirán zonas diversas con ejes financieros sui géneris, como posiblemente el del Bundesbank en la Europa de los noventa.

Considerando el carácter crecientemente "doméstico" de esta sociedad global⁵, y abusando de una analogía sociológica à la Durkheim, estaríamos transitando desde un estado de solidaridad mecánica, caracterizado por estados de conciencia nacionales de bloques interestatales homogéneos, en que predominó la coacción intra-bloque y el uso de las sanciones y de la fuerza para incrementar la cohesión interna, a uno de solidaridad orgánica internacional, en el que tendería a predomi-

⁵ Norman A. Palmer, "Thoughts on International Relations and World Society: A Dialogue Renewed", *International Studies Notes*, Spring 1990.

nar una gran variedad de actos contractuales entre unidades autónomas en creciente número y nivel de interdependencia, y, por consiguiente, dominaría el escenario futuro el tema de las múltiples cambiantes y flexibles alianzas que le expresen⁶. Producto de esta tendencia, las instancias de negociación verán incrementada su importancia y las crisis internacionales se manifestarán en este período de transición como imposibilidades de acuerdo. Crisis sin el recurso directo a la coacción militar.

En este contexto, la propia noción de centro-periferia ha comenzado a enfrentar transformaciones. En la actualidad, y con mayor fuerza en el futuro, en los países tanto del sur como del norte⁷ se estructurarán combinaciones particulares de centros y periferias. En algunos aspectos, ciertas áreas serán periféricas en términos financieros o comerciales. Otras lo serán en términos laborales o industriales.

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

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

⁶ Un análisis del impacto de los cambios internacionales en curso sobre las teorías de relaciones internacionales, en: Luciano Tomassini, "La política internacional después del muro", *Estudios Internacionales*, julio-septiembre, 1990.

⁷ Sobre las periferias en el norte, ver: Paul Moreira, "La mal-vie des jeunes dans les villes en crise", *Le Monde Diplomatique*, Decembre 1990.

carácter global, que coexistirán con otros órdenes a los que no necesariamente se les corresponderán espacios geográficos determinados.

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

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

les. Esto puede observarse en el acelerado proceso de reacomodo intrabloques.⁸

A su vez, esto impactará fuertemente el contenido de sus políticas exteriores, las formas de coordinación de las mismas y la continuidad de las modalidades en que éstas se han definido e implementado. Este proceso ya está en curso. La apertura relativa del mercado brasilero ha significado un giro en materia de política económica y de relacionamiento con el mundo desarrollado, en especial con los Estados Unidos. La presencia naval de Argentina en el Golfo Pérsico, si bien no ha sido significativa, representa un cambio muy central en su relacionamiento político-estratégico.

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

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

⁸ Sobre los efectos estratégicos de estos cambios, ver: Dominique David, "Les Alliances en Mutation Ont Encore Un Rôle à Jouer en Europe", *Le Monde Diplomatique*, Janvier, 1990.

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

Dado que la organización de los mercados via mecanismos autoritativos será cada vez menos significativa, una de las consecuencias de este nuevo perfil internacional será una creciente concentración y centralización de los beneficios y frutos del desarrollo tanto a nivel internacional como nacional. Esto producirá una erosión de los mecanismos de compensación típicos del estado de bienestar de los cincuenta y sesenta, y de la cooperación internacional de los setenta y ochenta, generando de paso una desprotección de los perdedores y una creciente distribución regresiva del ingreso internacional⁹. Por otra parte, los efectos de las crisis político-militares parciales - Golfo Pérsico, por ejemplo - impactarán las jerarquías establecidas produciendo cambios del perfil de la estratificación internacional estructurado de la nueva forma antes indicada. Por ello, en la actualidad se observa un interés creciente por parte de los países relativamente más débiles por un refortalecimiento de las instituciones multilaterales y del derecho internacional. Igualmente, a nivel político-militar se observa una creciente tensión entre la tendencia al condominio estratégico de las grandes potencias, expresado en el nuevo papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas lo que se mostró en la modalidad

⁹ De acuerdo a las cifras mas actuales disponibles, los países pobres representan el 84.6% de la población mundial y concentran el 21.8% del ingreso internacional. A su vez, lo países ricos tienen el 15.4% de la población, y concentran el 78.2% del ingreso mundial. Michel Chossudovsky, "Coment éviter la mondialisation de la pauvreté?", *Le Monde Diplomatique*, Septembre 1991.

de manejo de la crisis del Golfo y el unilateralismo estadounidense¹⁰.

De esta forma, la nueva realidad internacional se está constituyendo a través de desarrollos estructurales, así como por visiones de lo que es y debe ser el futuro del sistema internacional. Estos procesos son parte del reordenamiento global del sistema internacional. En este período de post-guerra fría, las grandes potencias han dado paso a nuevas formas de relación y de percepción de amenazas. Ahora las percepciones de peligro en el norte no surgen de la confrontación este/oeste, sino que provienen desde el sur¹¹. Para los europeos las amenazas más importantes son las que se concentran en la cuenca del Mediterráneo producto de la explosión demográfica del Maghreb, su crisis económica, y el fundamentalismo islámico¹². Para los Estados Unidos ellas surgen del deterioro del medio ambiente en el hemisferio, el narcotráfico y la migración ilegal. Para los estados de la ex-Unión Soviética se originan en las revueltas nacionalistas de sus periferias más atrasadas. Ya no es el norte que amenaza al sur con su escalada armamentista nuclear y la marginalización del tercer y segundo mundo de sus logros económicos, sino que - desde la perspectiva de los formuladores e implementadores de políticas exteriores del norte - los peligros vienen de un sur atrasado, anárquico y violento que puede erosionar el orden alcanzado por un norte

¹⁰ Sobre esta nueva perspectiva de las Naciones Unidas, ver: *Un Programa de Paz. Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz*. Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York, A/47/277 S/24111, 17 de junio de 1992.

¹¹ Ver, Maurice Bertrand, "Les Dangers D'Une 'Communauté de Sécurité' du Nord Contre le Sud", *Le Monde Diplomatique*, Février 1990.

¹² Sobre este tema, ver: Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", *Dialogue*, 1-1990.

desarrollado y civilizado¹³. La existencia de armas de destrucción masiva en manos de países del sur ha abierto la posibilidad de guerras ecológicas¹⁴.

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

Estas apreciaciones se han comenzado a ver confirmadas por el incremento de algunas respuestas anti-sistémicas contra el nuevo orden, en los países del Tercer Mundo (Irak). Existen fundadas hipótesis que el nuevo marco internacional de post-guerra fría traerá como consecuencia la emergencia de inestabi-

¹³ Edward N. Luttwak, "The Shape of Things to Come", *Commentary*, June 1990.

¹⁴ Concepto usado por Francisco Orrego, "Constante y evolución del nuevo orden en el sistema internacional y sus posibles repercusiones en una política de defensa chilena", Academia de Guerra del Ejército, *Segundo Seminario sobre Política de Defensa*, Santiago, 4-6 de septiembre, 1991.

lidades, pero de distinto tipo a las pasadas¹⁵. Ello producto del auge de los nacionalismos¹⁶, de la desaparición de las grandes alianzas que generaban solidaridades internas¹⁷, de irredentismos y reivindicaciones territoriales de minorías étnicas, y de la desaparición de estados federados como Yugoslavia y la Unión Soviética¹⁸.

La diversificación de los actores internacionales - gubernamentales, no-gubernamentales y transnacionales - ocurrida en décadas anteriores ha tenido en la actualidad un impacto estratégico de importancia, el que se ha expresado bajo la forma de una escisión entre el interés nacional y su territorialización. De acuerdo a las actuales realidades internacionales, la integración de los mercados ha implicado una diversificación del poder económico mundial. El efecto neto de este proceso ha sido la relativa distancia que últimamente se ha puesto entre posesión territorial e intereses nacionales. De acuerdo a los cambios antes señalados en las principales dimensiones estratégicas, esta relación ya había afectado el contenido de las nociones de soberanía, relativizando sus connotaciones exclusivamente territoriales. El efecto de la integración mercantil a nivel mundial ha profundizado esta erosión. El acelerado proceso de inter-dependencia económica y de constitución de una comunidad internacional de naciones ha erosionado la noción de soberanía irrestricta que coexistió con el Estado-líder,

¹⁵ Ver, John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, Summer, 1990.

¹⁶ Sobre los nacionalismo del este, ver: Claude Julien, "Alerte: Nationalismes", *Le Monde Diplomatique*, Janvier 1990; y sobre los del oeste, ver: E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalisms Since 1780. Programme, Myth, Reality*. Mass.: Cambridge University Press, 1990.

¹⁷ Woosang Kim, "Power, Alliance and Major Wars, 1816-1975", *Journal of Conflict Resolution*, June 1989.

¹⁸ Ver: Naomi Chazan, *Irredentism and International Politics*. Boulder: Lynne Rienner, 1990.

siendo relativizada por nuevas situaciones internacionales que limitan la soberanía plena de los estados y que la hacen conceptual y políticamente más compleja¹⁹.

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

Los Estados Unidos han tenido una política internacional caracterizada por una visualización del orden internacional como el ámbito de presencia y satisfacción simple de sus propios intereses nacionales. Ello los ha llevado, tal como ha comentado durante décadas Stanley Hoffman²⁰, a un proceso de permanentes confrontaciones en las periferias y de creciente presencia militar en ultramar. La tensión permanente y creciente entre los intereses nacionales de los Estados Unidos y su necesidad de proveer un orden mundial que los realice, llega en este período a su clímax.

Los Estados Unidos aspiran a un mercado internacional de libre acceso tanto como necesitan que esta libertad sea

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

²⁰ Stanley Hoffmann, *Dead Ends. American Foreign Policy in the New Cold War Period*. Ballinger Publishing House: Cambridge, 1983.

equitativamente resguardada por el conjunto de los beneficiarios del sistema económico occidental.²¹ De esta forma, a la integración del mercado -que implica una cierta forma de compartir beneficios- le tiende a corresponder una protección colectiva del mismo. Esta supuesta colectivización de los intereses de la defensa de Occidente, correspondiente a la colectivización de los beneficios del mercado integrado, genera, en primer lugar, la tendencia a desligar el interés militar de los intereses económicos nacionales específicos. En segundo lugar, permite que potencias industriales se proyecten más allá de sus territorios sin que esta proyección esté necesariamente respaldada por un poder militar correspondiente, en la medida que la integración e interdependencia relativa del mercado tiende a identificar, más que antes, interés colectivo con interés económico individual de quienes están integrados a él²². La reciente decisión japonesa de participar con personal militar en operaciones de mantención de la paz es indicativa de esta situación.

De esta forma, estamos presenciando rupturas importantes en las continuidades de las políticas exteriores. En el caso latinoamericano, una de las consecuencias de este cambio ha sido la crisis de la triangulación política, en la que países como la Unión Soviética o los gobiernos de la Comunidad Europea, representaron para los países latinoamericanos alternativas diplomáticas a ser jugadas en relación a los Estados Unidos. Esto ya no sucederá de la misma forma en el futuro, debiendo los países de la región definir una forma de vinculación más directa con Washington, en un contexto sin mediaciones o contrabalances extra-hemisféricos.

En la medida que la globalización segmentada se ha incrementado, también ha aumentado la diferencia entre la

²¹ Ver: Frank Carlucci, "America's Alliance Structure and the New Isolationism", *Defense*, July/August, 1988, páginas 2 a 4.

²² Al respecto ver el análisis que se hace de Japón y Nueva Zelanda en: "The Military Choices Will Not Be Easy". *The Bulletin*, February 23, 1988, páginas 96 y 97.

proyección simple de los intereses individuales de cada potencia (imperialismo) y un orden que al mismo tiempo de satisfacer tales intereses y los maximice, realice lo mismo con la creciente pluralidad de otros intereses existentes. De esta forma, tenemos que el futuro del sistema internacional forzará a los Estados Unidos -y en general a las potencias del norte- a pensar en términos de un orden mundial en el que la agenda no podrá ser impuesta unilateralmente y su operacionalización deberá ser compartida.

En el caso de América Latina, ésta deberá adecuarse a las tendencias en curso, poniendo los temas de la agenda en los términos que lo indiquen sus intereses. Estos temas y la capacidad para ponerlos estarán determinados por la forma en que cada país se integre y relacione con el nuevo sistema internacional globalizado y segmentado²³. Ello dependerá de un conjunto de factores entre los cuales es posible destacar, primero, la densidad de las relaciones entre los centros y las periferias. Esto es, a mayor diversificación de las dimensiones en las cuales se interactúa con los centros -financieros, comerciales, laborales-, mayor la capacidad de incorporar los items convenientes de una agenda nacional. Un segundo factor indicaría que la interacción internacional tendería a verse acompañada por crecientes formas de integración. Esto es, una absorción de actores al interior de procesos realizados en común.

Proyecciones estratégicas

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

²³ Frank F. Klink, "Rationalizing Core-Periphery Relations: The Analytical Foundations of Structural Inequality in World Politics", *International Studies Quarterly*, June 1990.

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

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

Así, por ejemplo, la política militar ya no descansa en el incremento numérico de los ejércitos, sino que es el resultado de una adecuada provisión -interna e internacional- de tecnología que debe saber usarse por un personal bien capacitado para ello. El desarrollo de una mínima capacidad tecnológica endógena al servicio del esfuerzo defensivo es una necesidad que los países de la región han comenzado a implementar desde ya hace varios años en ritmos y formas muy diversas.²⁴ De

²⁴ El esfuerzo argentino de desarrollo de la Dirección General de Industrias y Fábricas Militares, en la actualidad ha sido acompañado por una diversificada industria bélica brasilera y de un menor, pero igualmente sostenido esfuerzo, de Colombia, Chile y Perú, para mencionar a los más destacados. Al respecto, ver: Michael Brzoska y Thomas Ohlson, *Arms Production in the Third World, y Arms Transfers to the Third World, 1971-*

esta forma, a la integración de los mercados mundiales le ha correspondido una mayor integración de los propios mercados de armas.

Producto de estas nuevas formas de integración, la transferencia de tecnología militar de los países centrales a los periféricos se ha visto crecientemente enlazada a criterios de política exterior de los gobiernos de las industrias proveedoras. Por una parte, la política de embargos²⁵ -de productos civiles o militares- por razones políticas e ideológicas ha puesto en determinadas oportunidades crecientes problemas a los países de la región. La posición de los Estados Unidos frente a Chile, Argentina y Brasil al respecto significó que estos países ampliaran su rango de opciones y compensaran tales limitaciones con esfuerzos locales. La restitución de la ayuda militar estadounidense a la Argentina, por ejemplo, recién se logró a fines de 1988, y a Chile en 1990, una vez iniciados los procesos de transición democrática. Por otra parte, la producción local requiere escalas de producción²⁶ que sólo se han logrado en el caso de Brasil, aun cuando en este caso existirían algunas dudas al respecto.²⁷ Así, las relaciones exteriores del Brasil se han visto forzadas a mantener ciertas posiciones que de otra manera le negarían a la industria militar sus posibilidades de mantención interna.

Desde la perspectiva de los países proveedores, la transferencia de armas y las relaciones militares internacionales se ponen crecientemente en función de objetivos de política

85. Oxford University Press, London, 1986 y 1987 respectivamente.

²⁵ Yves Perez, *La dissuasion par les embargos*. CIRPES, Paris, 1985.

²⁶ De acuerdo a los criterios internacionales, la mantención de una industria local de armas requiere que cinco sextas partes de ellas se exporten.

²⁷ Renato Dagnino, "O Comércio de Armamentos na America do Sul: sua importacia para a análie das perspectivas de cooperação regional", manuscrito, setembro 1988.

exterior, convirtiéndose a veces en uno de sus instrumentos privilegiados, tal es el caso de los Estados Unidos o la Unión Soviética. Para la mayoría de los países europeos ésta tiene un componente económico más pronunciado.²⁸ En otros casos, ciertas políticas exteriores que aspiran a tener un rol autónomo, independiente de los bloques en pugna, se tienden a manifestar en algunas ocasiones en políticas individuales de relacionamiento internacional a través de las armas.

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

Paradójicamente, la integración del mercado mundial le ha restado ámbitos de acción institucional a los servicios exteriores, aun cuando esto no ha implicado una contracción del papel de la política exterior. Así, cada actor gubernamental local tiene su propia red de interacciones internacionales, muchas veces ni siquiera conocidas por los respectivos ministerios de relaciones exteriores. El ejemplo más claro al respecto han sido las negociaciones de la deuda externa. Sin embargo, en este mismo contexto de diversificación, la importancia de la iniciativa exterior para la defensa nacional ha aumentado correlativamente. Así, política exterior y política militar muestran una necesidad creciente de mayor integración.

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

²⁸ Michael Brzoska and Thomas Ohlson, *Arms Production in the Third World*. Taylor & Francis, London, 1986, página 287.

Este hiato entre intereses y recursos ha *estrategizado* recursos anteriormente no considerados como tales en la perspectiva de defensa. De esta forma, los recursos naturales - de importancia histórica para el desarrollo económico, especialmente de los países centrales- adquieren connotaciones estratégicas no sólo para los consumidores, sino que últimamente también para los proveedores. La diplomacia coercitiva²⁹ encuentra en esta situación su mejor respaldo y argumentación. El control, por parte de países latinoamericanos, de materias primas deseadas por países centrales, se ha convertido en un recurso de poder apto para ser usado no solamente con criterio económico, sino que simultáneamente con una perspectiva estratégica. El petróleo, el gas natural, los minerales terrestres y submarinos, las aguas dulces y las de pesca, los granos, e incluso la población, comienzan a adquirir connotaciones estratégicas antes desconocidas.³⁰ Son precisamente estas consideraciones las que, por ejemplo, han imposibilitado la suscripción por parte de los Estados Unidos de la Convención de Jamaica, en la medida que ella no sólo limita sus posibilidades de extracción de recursos naturales sino que también prohíbe el uso de los océanos y lecho marítimo para fines bélicos.³¹

La diversificación de los intereses nacionales y su estrategización han diversificado la naturaleza y variedad de las amenazas. La forma civilizada y contemporánea de enfrentar estas nuevas realidades ha sido el derecho internacional, los acuerdos y conversaciones en torno a aspectos y temas especifi-

²⁹ Este concepto en: Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft. Diplomatic Problems of Our Time*. Oxford University Press, New York, 1983.

³⁰ Ver: Arthur H. Westling, *Global Resources and International Conflict*. Oxford University Press, London, 1986.

³¹ Al respecto, ver: Department of State, "Current Development in the U.S. Oceans Policy", *Department of State Bulletin*, September, 1986.

cos. Por consiguiente, la defensa del patrimonio y soberanía nacional requiere ahora de una mayor integración de los mecanismos militares y de política exterior, adquiriendo mayor coherencia y permanencia que en el pasado. La seguridad colectiva adopta, en consecuencia, una característica mucho más dual (militar-política) y multilateral que en décadas anteriores.

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

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

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

Esta ideología también se encarna en organizaciones no-gubernamentales, las que - bajo la forma de acciones terroristas de izquierda o derecha, separatista o religiosas - afectan la predictibilidad de la conducta y, por lo tanto, del orden

internacional, así como la estabilidad de los procesos de toma de decisión³².

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

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

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

³² Ver al respecto, Augusto Varas (Editor) *Jaque a la Democracia. Orden Internacional y Violencia Política*. GEL: Buenos Aires, 1990.

del sistema internacional se encuentra en una situación atómica.³³

Por una parte se tiene que la capacidad económica y militar de las potencias mundiales tiende a decrecer relativamente, producto de sus importantes bloqueos internos, económicos en los Estados Unidos y económico y políticos en Rusia. Lo mismo sucede con los países del Tercer Mundo en general. En el caso de países prósperos económicamente, como los europeos y algunos NICs., éstos incrementan paralelamente su capacidad militar. Sin embargo, y esto es lo más interesante, países igualmente prósperos como los anteriores no incrementan su poder militar en forma *correlativa*. Los casos de Japón y Nueva Zelanda muestran que el notable incremento de sus economías no está acompañado de un incremento similar en materia de poder militar. Esto estaría indicando que -a lo menos en el caso de países de desarrollo militar mediano- la proyección de sus intereses económicos no se encadena necesariamente a un aumento similar de su poder militar. Este hecho podría estar indicando la presencia de una tendencia que habría que seguir más de cerca.

De esta forma, la nueva realidad internacional se está constituyendo a través de desarrollos estructurales, así como por visiones de lo que es y debe ser el futuro del sistema internacionales. Estos procesos son parte del reordenamiento global del sistema internacional³⁴.

³³ El concepto de *atómica* se refiere a la pérdida o deterioro del status de una nación en un marco de igualdad formal entre los miembros de la comunidad internacional. Ver: Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1963.

³⁴ Un esfuerzo más general en este mismo sentido en: James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press: New Jersey, 1990.

Conclusiones

La situación estratégica internacional después de la guerra fría se encuentra en un profundo proceso de cambio. Sin embargo, a pesar de la complejidad y originalidad de estas transformaciones es posible concluir que ellas están definiendo un nuevo espacio o territorio conceptual para el análisis de las relaciones estratégicas contemporáneas.

Este campo analítico se comienza a estructurar en torno a lo que hemos denominado *relaciones internacionales de mercado*. Estas expresan una nueva realidad y afectan el relacionamiento internacional en el campo estratégico-político.

El impulso del desarrollo económico basado en la innovación tecnológica ha modificado conceptos propios de la ciencia militar. Así, ésta ha iniciado un camino de crecientes cambios e innovaciones *pari passu* con la emergencia de nuevas tecnologías. Ello estrecha la relación entre economía y mercado con los desarrollos estratégico-políticos ya que ningún país podrá prescindir de esta vinculación cada vez más cercana. Economías orientadas hacia el exterior verán depender crecientemente sus posibilidades tecnológicas de la capacidad de mantener situaciones internas - políticas y económicas - capaces de permitir el aprovisionamiento estable y confiable de tales innovaciones.

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

La cada vez más fuerte vinculación entre política exterior - entendida como altamente diversificada más allá de las cancillerías respectivas - y política de defensa pone los temas estratégicos en muchos de los actuales vínculos internacionales. La estrategización de recursos de poder escasos frente a la explosión de intereses nacionales le proporciona a cada

interacción internacional *potencialmente* un componente estratégico que antes no tenía. De esta forma, los intereses estratégicos de cada país se multiplican, debiendo readecuar sus percepciones y respuestas de manera correspondiente.

Las tensiones, conflictos, vulnerabilidades y amenazas que enfrentan los miembros de la comunidad internacional no sólo provienen de las fuentes tradicionales del relacionamiento interestatal tradicional. Ahora, ellas se diversifican alcanzando áreas no gubernamentales y no económicas o políticas, sino étnicas, ideológicas o religiosas. Esto hace que los problemas internacionales de un país no sólo se definan a través de conflictos, sino que éstos requerirán de destrezas cada vez más desarrolladas en materia de manejo de situaciones de crisis muy variadas y distintas entre sí, las que no alcanzan a estallar en conflicto abierto.

Finalmente, producto del proceso de globalización segmentada en la creación de la economía mundo en curso, y del nuevo perfil de amenazas potenciales, las relaciones estratégicas se proyectan a futuro en el marco de los vínculos internacionales de mercado con un perfil menos estado-céntrico que en el pasado. Esto presenta el gran desafío a las élites nacionales de armonizar sus intereses en torno a proyecciones estratégicas no contradictorias o conflictivas, maximizando - especialmente en el caso de los países menos desarrollados - el conjunto de los recursos de poder nacional. Ello supone, ahora mucho más que en el pasado, el desarrollo de grandes consensos nacionales en torno a la defensa nacional que permita constituir la en una efectiva política de Estado no ideológica y supra-partidaria.

AMERICA DEL
SUR: LA NECESIDAD
DE UN EQUILIBRIO
ESTRATEGICO

Miguel Navarro

Miguel Navarro Meza, es Abogado, Magister en Derecho de la Universidad de Chile, Magister en estudios estratégicos del King's College de la Universidad de Londres; es profesor de derecho internacional público y relaciones internacionales de la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea de Chile y miembro del Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio. Igualmente, ha estado asociado al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y ha colaborado permanentemente con diversos centros en el tema de las relaciones civiles-militares y política de defensa. Es miembro de la Asociación Chilena de Ciencia Política.

La situación estratégica internacional resultante del término de la Guerra Fría ha traído nuevos temas a la agenda de seguridad latinoamericana. Uno de los más relevantes es el del equilibrio estratégico que se presenta como una fórmula alternativa para el mantenimiento de la paz, especialmente ante los reiterativos fracasos de las iniciativas sobre desarme convencional lo que por otra parte es atribuible, al menos parcialmente, al hecho que dichas iniciativas no consideran adecuadamente los genuinos intereses estratégicos de cada país de la región.

La idea del equilibrio estratégico no es nueva en el continente pero hasta ahora no se habían dado las condiciones para su implementación. En la actualidad, las condiciones parecen ser favorables lo que genera una coyuntura histórica para fortalecer la estabilidad regional merced del logro de una situación de equilibrio.

Los desafíos son formidables pero los beneficios potenciales bien los justifican.

La contradicción estratégico política

Resulta bastante evidente que desde una perspectiva estratégica la situación regional actual presenta una suerte de contradicción vital:

- Por una parte, pareciera que como nunca antes en los últimos 50 años, las condiciones para la paz y la estabilidad regional son extraordinariamente favorables, especialmente en el Cono Sur.
- Paralelamente, y también como nunca antes en los últimos 50 años, es posible avisorar factores que pongan en peligro esa paz o al menos impliquen manifestaciones actuales y potenciales de fuerza.

En lo que dice relación con los factores favorables para la paz, ellos se manifiestan bajo una conjunción múltiple:

En primer lugar, existe en la actualidad un claro desarrollo de esquemas de cooperación e integración regional.

Paralelamente, se advierte un fortalecimiento de los foros regionales y el surgimiento de nuevas instancias de diálogo y de concertación política de los actores más relevantes del hemisferio.

En términos más genéricos, se aprecia una voluntad de paz y cooperación entre los diversos estados de América del Sur¹.

Lo anterior, volcado en un plano estratégico, ha significado variadas iniciativas en torno a limitación de armamentos, aumento de confianza mutua entre algunos estados y, en una perspectiva más amplia, el logro de una suerte de consenso efectivo en torno a la necesidad de mantener la paz y la estabilidad como condiciones indispensables para el desarrollo regional.

Sin embargo, paralelamente se aprecia en la región la existencia de factores que eventualmente pueden atentar contra la paz y la estabilidad regional. Entre estos factores cabe destacar:

- Los efectos de la desregulación del sistema internacional, que radica en las regiones periféricas, entre las que se deben contar Sud América, las posibilidades de conflicto.
- Las fenomenología de seguridad asociada a los procesos de integración, la que se deriva de la creación de grandes magnitudes político-económicas, cuyos intereses puedan afectar a otros estados o agrupaciones de estados en la misma región.

¹ Véase a este respecto, Yopo Boris "La Concertación. Política en América Latina: De Contadora al Grupo de Río". *Documento de Trabajo*, PROSPEL, julio 1991.

- El término de la condición de estabilidad de la problemática estratégica de los países de la región, derivado del fin de la Confrontación Este-Oeste, y
- Finalmente, se advierte en la región la tendencia hacia el potenciamiento militar de las FFAA, merced de la incorporación progresiva de tecnología avanzada, fenómeno que se aprecia además en otras regiones periféricas del planeta.

De lo anterior se deriva entonces la referida paradoja en la coyuntura estratégica actual en la región. Por un lado, existen inmejorables condiciones para la paz y, al mismo tiempo, se aprecian signos de una nueva y más compleja problemática de seguridad que debe ser adecuadamente abordada y estudiada por las élites políticas y militares de los países afectados.

Lo anteriormente expuesto enfoca el tema de la seguridad hacia la idea del equilibrio estratégico.

El equilibrio estratégico

Si por una parte se acepta la premisa que las condiciones para la estabilidad son actualmente mejores que en los últimos 50 años y, que paralelamente, surge en la región una nueva problemática estratégica que superando las cuestiones fronterizas apunta a la confrontación de intereses, se advierte de inmediato la necesidad de compatibilizar estas dos realidades, de modo de prevenir, en la medida de lo posible, el desarrollo de conflictos derivados de la existencia paralela de estas instancias contrapuestas.

En este sentido, cabe mencionar como antecedente inicial que las aproximaciones locales tradicionales a la cuestión de seguridad parecen largamente superadas luego de mostrar una relativa ineficacia.

En lo que dice relación con los frecuentes llamados y aun acuerdos políticos en torno al desarme, éstos no han tenido éxito; antes bien en algunos casos han estimulado competencias

armamentistas, cual fue el caso de la iniciativa chilena de 1966². Por otra parte, las variadas iniciativas destinadas a anular la problemática estratégica de los países de la región y transmutarla a un plano colectivo, materializada en las declaraciones de Zonas de Paz, tampoco han logrado su objetivo ya que, sin eliminar las hipótesis de conflicto intraregional, tampoco han logrado terminar con la presencia de actores foráneos en la zona sudamericana. Finalmente, el carácter relativamente ideologizado, sensacionalista o desaprensivo con que se ha tratado el tema del armamentismo en varios países de la región, le ha restado seriedad y eficacia al debate y, en ocasiones, ha sido causal de serias confrontaciones políticas internas.

Parece, en consecuencia, necesario encontrar nuevas fórmulas que permitan compatibilizar los legítimos intereses estratégicos de los actores regionales con las nuevas tendencias políticas en el continente. Surge así la idea del equilibrio estratégico.

El equilibrio estratégico como concepto analítico ha sido ampliamente tratado en la literatura especializada, usualmente bajo sus acepciones afines de equilibrio de poder o balance de fuerza³. Mas, no por ello existe consenso absoluto sobre su significado. Dado que el equilibrio de fuerza es de suyo un concepto multifacético, los autores han tendido a enfocarlo desde una o algunas de las numerosas variables comprometidas en su aplicación práctica, resultando de ello una amplia gama de definiciones y no poca confusión.

² Esta aseveración debe ser tomada en el sentido de las armas convencionales. En el ámbito de las armas de destrucción masiva, por el contrario, se advierten progresos evidentes ejemplificados por los recientes acuerdos entre Brasil, Argentina y Chile respecto de este tipo de armas.

³ Entre muchos trabajos que ilustran este punto, véase Freedman, Lawrence "The Evolution of Nuclear Strategy", London, Mc Millan Press, 1983.

En este cuadro destaca en particular la tendencia de algunos tratadistas -y a veces de autoridades políticas y militares- a identificar una situación de equilibrio estratégico sólo con la capacidad militar de los países involucrados, especialmente en su variable numérica. Esta línea de pensamiento es particularmente perceptible en América del Sur en tiempos recientes. Con todo, cabe mencionar que en lo que dice relación con los equilibrios estratégicos sudamericanos éstos han sido también vistos como una consecuencia más o menos inmutable de la realidad geográfica y la dinámica histórica de las principales potencias regionales. Es ésta la perspectiva de Howard Pittman en su ya clásico trabajo sobre las relaciones entre Argentina, Brasil y Chile⁴.

Menos estudiado está el concepto -al menos en nuestro medio- en su perspectiva dinámica. Es decir, en cuanto a una acción deliberada de un grupo de estados para lograr una condición de equilibrio en todos los factores que inciden en su problemática estratégica y de seguridad, de modo de disminuir las posibilidades de conflicto entre ellos.

Indudablemente, el equilibrio estratégico supone una relativa igualdad de capacidades militares, pero es bastante más que eso. Al factor técnico militar que, en todo caso, enfatiza potencialidades más que números, deben agregarse elementos de naturaleza política, factores históricos, especialmente aquéllos referidos a la dinámica en la pasada interacción entre los países involucrados, sus peculiaridades geográficas en la medida que tengan incidencias estratégicas y las capacidades económicas y financieras inherentes a cada estado del sistema.

El equilibrio estratégico convencional puede definirse entonces como la condición resultante de una distribución relativamente paritaria -aunque rara vez simétrica- del conjunto de los factores de poder entre dos o más estados de una región

⁴ Pittman, Howard "Geopolitics of the ABC", University Microfilms International, 1978.

determinada, de modo tal de generar una efectiva disuasión entre ellos.

En esta óptica, la característica primaria de una situación de equilibrio estratégico es su globalidad en cuanto ha de abarcar todos los factores relevantes en la condición de seguridad de los estados del sistema.

Segundo, esta situación implica necesariamente el reconocimiento por parte de los líderes políticos y militares de la existencia de una distribución desigual de los factores de poder, individualmente considerados entre los países comprendidos.

Tercero, una situación de equilibrio estratégico debe manifestarse, idealmente, en torno a un consenso tácito o explícito entre los estados que la conforman. Igualmente, debe existir acuerdo interno en cada país respecto de la situación de seguridad resultante para el estado.

Cuarto, además la condición de equilibrio estratégico implica necesariamente el reconocimiento de la existencia de intereses contrapuestos o al menos divergentes entre los estados miembros. En realidad, la existencia de estos intereses contrapuestos o divergentes y la posibilidad que de ellos se deriven conflictos constituyen la fundamentación primaria de todo equilibrio estratégico. Igualmente, esta contraposición de intereses constituye la diferencia fundamental entre una situación de carácter estratégico y una alianza militar, en la cual dicha contraposición o no existe o está obnubilada de manera permanente o temporal por el peligro mayor que genera la alianza. Finalmente, es necesario considerar que el equilibrio estratégico en una región no siempre impide el acaecimiento de conflictos armados ni es, naturalmente, el único factor en la preservación de la paz, pero es a menudo objetivamente el de mayor relevancia. Además, esta situación es particularmente favorable a los intereses de las naciones que desean mantener el statu quo regional. La situación europea en los 100 años siguientes al Congreso de Viena es una buena prueba de lo afirmado.

Particular importancia reviste en la ecuación de poder inherente a una situación de equilibrio estratégico el factor militar. Es igualmente el más difícil de abordar y aceptar por los estados miembros. Desde luego un adecuado equilibrio presupone el reconocimiento de una problemática estratégica diversa en cada país, determinada fundamentalmente por su situación y configuración geográfica, pero igualmente condicionada por la realización de sus intereses nacionales legítimos y en ocasiones por resabios históricos. De ello se sigue que cada estado deberá desarrollar una capacidad militar adecuada a la satisfacción de sus peculiares requerimientos estratégicos, lo que debe reflejarse en su política de defensa, sus niveles de fuerza y la organización y distribución de sus fuerzas militares.

Indudablemente, lo anterior implica que, en algunas situaciones, el equilibrio estratégico se fundamente -paradójicamente- en una importante asimetría en las capacidades militares específicas y en la estructuración de las Fuerzas Armadas de los estados involucrados, la que debe ser conjugada con los demás factores de poder inherentes a dichos países así como con su actitud internacional. De este modo, un país carente de profundidad estratégica deberá mantener, en sus posibles teatros operacionales, fuerzas en presencia comparativamente mayores que aquellos estados que disponen de dicha profundidad. En este mismo sentido, un país con significativos intereses marítimos dispondrá de fuerzas navales superiores a otros de la misma región cuya proyección estratégica sea esencialmente continental. Igualmente, la incorporación de tecnología militar avanzada, especialmente en el ámbito aéreo, puede favorecer el establecimiento de una paridad estratégica a un estado cuyas características geográficas sean desventajosas frente a otros de la región.

En una perspectiva amplia de seguridad, se advierte que existe una similitud entre equilibrio estratégico y seguridad colectiva; sin embargo, la idea de equilibrio está fundada más en consideraciones de carácter objetivo que el de Seguridad Colectiva, cuya base de sustentación es más deontológica. A

contrario sensu, el logro de una condición de equilibrio estratégico entre un grupo de estados en una región determinada facilita la creación de un sistema de seguridad colectiva.

Considerando lo anteriormente expuesto, es posible advertir que la ecuación de poder en América del Sur está lejos de configurarse en torno a un equilibrio estratégico, con la posible y localizada excepción del extremo austral del continente, donde la presencia británica en las Falklands/Malvinas equilibra la relación militar entre Chile y Argentina. Antes bien, la fundamentación estratégica de la preservación de la paz en la región en los últimos 50 años ha girado en torno al convencimiento de las élites políticas y militares que la naturaleza e intensidad de los conflictos territoriales y de intereses locales no ameritaban el empleo de la fuerza y, en segundo lugar, a la influencia norteamericana, por lo menos hasta la década de los 70. Indudablemente, esta ecuación ha funcionado bien, pero su precariedad quedó demostrada en 1982 cuando una combinación de factores cambió las percepciones del estamento militar y de una buena parte del mundo político argentino, precipitando el Conflicto del Atlántico Sur.

Particular relevancia tiene en la actualidad, en América del Sur, la relación entre una situación de equilibrio estratégico regional y la capacidad militar de los estados, especialmente en lo que dice relación con la incorporación de nueva tecnología de Defensa.

Es evidente que América del Sur no ha estado inmune al fenómeno de potenciamiento tecnológico de las potencias medianas y menores y que, además, los esfuerzos diplomáticos han estado totalmente divorciados de las decisiones políticas relativas al tema. De esta forma, las FFAA regionales, en los últimos años, han incorporado paulatinamente tecnología militar avanzada, de homologación actual en la OTAN. Esto es particularmente notorio en el caso de las fuerzas aéreas y

navales, pero comienza a ser igualmente perceptible en las fuerzas terrestres⁵.

El fenómeno no parece disminuir y al contrario, algunos estados están desarrollando programas de tecnología avanzada aplicada a fines militares, cuyos frutos se evidenciarán hacia fines de la década. Es particularmente el caso de Brasil y su programa de submarinos de propulsión nuclear⁶. En un óptica amplia, todo el fenómeno del potenciamiento tecnológico en las potencias medianas y menores está condicionado por su fuerte rédito político, en cuanto objetivamente dicho fenómeno ha contribuido a limitar grandemente la capacidad de intervención de las grandes potencias en las regiones periféricas, con el consiguiente aumento de la capacidad de maniobra y decisión política de los estados ubicados en dichas áreas. El fin de la "diplomacia de los cañoneros" se anunció espectacularmente en 1982, cuando Gran Bretaña debió emplear la mayor parte de sus

⁵ De las 10 fuerzas aéreas y aviaciones navales de la región, las de cuatro países (Venezuela, Ecuador, Perú y Argentina) utilizan aviones de combate de tecnología superior, que además constituyen equipo estándar de primera línea de la aviación de las grandes potencias o de Israel (F-16, Mirage 2000, Mirage F-1, Kfir, Jaguar, SU-22 y Super Estándar). De estos países, dos -Ecuador y Perú- utilizan cada uno más de un avión de esta categoría (Mirage, F-1, Kfir y Jaguar y Mirage 2000 y SU-22). El resto, con la excepción de Uruguay, Paraguay y Bolivia, utilizan aviones supersónicos de tercera generación, en algunos casos en proceso de modernización (Mirage V, 50, IIIC y IIIE, IAI Dagger y F-5E) teniendo algunas fuerzas aéreas más de un tipo en servicio. En los siete casos, además, los aviones están equipados con algún tipo de misil, al menos para el cumplimiento de su misión primaria.

Una situación tecnológica similar se advierte en las marinas de guerra. Actualmente, todas cuentan con misiles antibuque de homologación estándar en la OTAN o en Israel y varias poseen amplias capacidades antiaéreas centradas alrededor de diversos tipos de misil, también de homologación estándar de las grandes potencias o Israel.

⁶ Cabe hacer presente que los programas argentino y brasileño de misiles balísticos de alcance medio han sido, al menos por el momento, desmantelados.

recursos navales en la Guerra del Atlántico Sur y se consolidó en el reciente Conflicto del Golfo, en el cual sin el concurso masivo de Estados Unidos la alianza occidental no hubiese podido derrotar a Irak.

Lo anterior no ha pasado desapercibido en los países de la región. Desde hace por lo menos 25 años, algunos países de América del Sur han evidenciado un permanente y creciente interés por adquirir tecnología militar sofisticada, asociando dicho deseo a la disminución de la hegemonía de Estados Unidos en la región. Resulta sintomático que tradicionalmente se haya considerado que las primeras manifestaciones de la disminución de la hegemonía política estadounidense en América del Sur tuviesen precisamente connotaciones militares: el "Plan Europa" desarrollado en las FFAA argentinas entre 1967 y 1970 y las adquisiciones militares peruanas en Francia y la Unión Soviética entre 1968 y 1973.

Es cierto que durante el mismo período han existido varias iniciativas, de mayor o menor envergadura, destinadas a limitar las adquisiciones militares y que efectivamente, durante los últimos años algunos países que tradicionalmente fueron pioneros en la incorporación de tecnología militar avanzada han limitado sus adquisiciones de manera drástica. Tal es el caso de Argentina y Perú. Con todo, dicha situación parece asociada más a factores políticos y financieros internos de los 2 estados mencionados que a una efectiva adhesión a la idea de limitación de armamentos; en todo caso, la tendencia parece estar llegando a su fin, al menos en lo que a Argentina se refiere.

En esta óptica, cabe preguntarse cuál es el efecto de una situación de equilibrio estratégico en las adquisiciones militares.

Desde luego, como se ha mencionado una situación de equilibrio estratégico no implica un proceso de desarme y tampoco significa un inmediato cese de adquisiciones militares. Sin embargo, dicha situación, idealmente, puede constituir un freno a las adquisiciones exorbitantes al acordarse -tácita o parcialmente- los niveles de fuerza que han de componer el equilibrio.

En este sentido puede argumentarse y no sin razón, que la búsqueda del equilibrio estratégico puede incentivar una competencia armamentista, especialmente como resultado del complejo problema de percepciones inherentes a la determinación de los niveles de fuerza militar en cada país propios de una situación de equilibrio. Esto es efectivo y constituye en sí un desafío para los estamentos políticos y militares de los países involucrados. Además, debe tenerse presente que el equilibrio estratégico no es el único medio de preservar la paz, existiendo varios otros, cuyo concurso conjunto contribuye a la estabilidad regional⁷.

De todo lo expresado fluyen las dificultades que se advierten para desarrollar el concepto de equilibrio estratégico en nuestro medio.

En primer lugar, se advierte la falta de estudios adecuados en esta materia en Sudamérica. El mundo diplomático y parte de las élites políticas se han centrado fundamentalmente en el tema del desarme y la reducción de gastos militares. El estamento militar, por otro lado, se ha orientado esencialmente e inevitablemente al estudio de los aspectos estratégicos y militares involucrados en las relaciones multilaterales, fundamentalmente en una óptica vecinal, con poca atención a las cuestiones de seguridad regional.

En segundo lugar, se advierte una natural reticencia de las élites políticas y militares a abordar directamente la temática estratégica y militar, en términos concretos y objetivos. Se teme "ofender" o ser "calificado de agresor" por los interlocutores. Esta reticencia se percibe aun en el ámbito interno de cada estado. Se aprecia en este punto un ámbito de natural influencia para el mundo académico regional, en cuanto a vehículo de discusión y análisis de la problemática estratégica y de seguri-

⁷ El problema de las percepciones ha estado presente a través de toda la historia del control de armamentos. Para una perspectiva histórica véase Brennan, Donald "Setting and Goals of Arms Control" en "Arms Control, Disarmament and National Security, Brennan, Donald (Ed.) Braziller, 1961.

dad. Las variadas iniciativas actualmente en curso en este campo han sido plenamente exitosas y están objetivamente contribuyendo a abordar estos temas en forma franca, directa y por lo tanto provechosa⁸.

En tercer lugar, y esto es comparativamente más complejo, parece sumamente difícil que los eventuales miembros de una ecuación de estabilidad regional estén dispuestos a aceptar abiertamente la existencia de legítimos intereses estratégicos en los demás estados de la región y, sobre todo, aceptar el hecho que dichos intereses aunque puedan afectar la seguridad o los intereses del propio país, deben ser respetados y aceptados.

Cuarto, lo anterior apunta a la dificultad de lograr un consenso permanente entre los miembros del sistema aun dentro de cada país, única forma de asegurar el logro y la permanencia de una condición de equilibrio estratégico.

Considerando todo lo antes expuesto, cabe preguntarse si efectivamente será posible entonces implementar una situación de equilibrio estratégico en América del Sur. Es ésta una interrogante legítima y quizás descorazonadora. Con todo parece posible intentar una aproximación.

La misma existencia de una mayor predisposición al diálogo regional, evidenciado tanto en los foros tradicionales como en los de reciente creación, es un buen antecedente en cuanto crea un marco general de referencia para el debate del tema. Es cierto que dichos foros no han abordado la problemática estratégica, con la excepción de aquéllos referidos a la situación centroamericana en la década pasada, pero al menos han evidenciado cierta preocupación al respecto.

Quizás la posibilidad más concreta radique en la realización de una conferencia de seguridad convocada especialmente para abordar esta temática, bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos. Mientras tanto es éste un

⁸ En torno a este punto véase Navarro, Miguel "Debate sobre Defensa Nacional", *El Mercurio*, Santiago, diciembre 21 de 1987.

tema que constituye un gran desafío para el estamento académico, el cual como se ha expresado ha demostrado una gran viabilidad para servir de anexo y arena neutral de debate a las élites políticas y militares de los países de la región.

El factor extracontinental

En estrecha relación con el problema del equilibrio estratégico en Sudamérica, está el efecto de la presencia de potencias extracontinentales, especialmente en el escenario de seguridad de la post guerra fría, manifestado en la Polinesia Francesa y las Islas Falklands en el Atlántico Meridional.

Analizado el tema desde una perspectiva histórica, se advierte que durante la guerra fría propiamente tal, la presencia de ambas potencias en el hemisferio sur fue más o menos ignorada en cuanto no tenía una mayor significación estratégica, ni global ni regional. Sólo los periódicos y un tanto novelescos reclamos argentinos sobre las Falklands/Malvinas atraían de cuando en cuando la atención de los círculos políticos y militares locales hacia el Atlántico Sur. Por lo demás, la muy especial naturaleza de las relaciones entre Buenos Aires y Londres descartaba casi de plano cualquier peligro potencial de alteración de la paz a propósito del referido archipiélago.

Durante muchísimos años, de hecho hasta 1982, Gran Bretaña consideró sus posesiones en el Atlántico Sur más una carga financiera y política que una base de significación estratégica importante. De hecho, sólo el interés de Londres de respetar la voluntad de los habitantes de las Islas Falklands y el apoyo que de ellas se derivaba hacia la presencia británica en la Antártida impedía un acuerdo con Argentina respecto a la soberanía del archipiélago. Ello se reflejó en una muy baja asignación de recursos militares para la defensa de las islas

Falklands, los que además incluían los elementos navales de apoyo antártico⁹.

En lo que dice relación con la presencia de Francia en el Pacífico Sur, ello obedeció en dicho período originalmente a un resabio colonial en una región en la cual Francia tuvo un papel destacado en su exploración y desarrollo, en los siglos XVII y XVIII. Posteriormente, ello obedeció a una cuestión de interés nacional, determinado por la condición de gran potencia que De Gaulle imprimió a Francia desde comienzos de la década de los sesenta. En esta perspectiva, la Polinesia Francesa fue a la vez un símbolo de la presencia de Francia en ultramar y un conveniente campo de experimentación nuclear cuya utilización obedeció, más que a una real necesidad tecnológica, a la conveniencia de demostrar la voluntad de desarrollo y empleo de armamento atómico, en un período en que Francia era un pivote fundamental en el equilibrio estratégico nuclear propio de la Confrontación Este-Oeste.

La situación antes descrita evolucionó hacia mediados de la década de los 70 como resultado de dos cambios habidos en la situación estratégica global. Por una parte, el nivel de equilibrio militar alcanzado entre Occidente y el Este hacía en la práctica imposible un conflicto nuclear y, en segundo lugar, la nueva estrategia naval soviética, desarrollada a partir de 1957, enfatizaba una capacidad de confrontación convencional

⁹ Durante el período comentado, la presencia militar británica en las Islas Falkland incluía una compañía de Infantería de Marina y el buque de patrulla antártico "HMS Endurance". De hecho, el anuncio del gobierno británico que dicho buque sería retirado del servicio a fines de 1982 por razones presupuestarias y que no sería reemplazado fue uno de los antecedentes que tuvo en cuenta la dirigencia militar argentina para precipitar el conflicto de 1982 al estimarse una evidencia de la falta de interés de Londres por las islas.

en distintos escenarios marítimos fundamentales para Occidente¹⁰.

En este nuevo escenario, Francia e Inglaterra objetivamente pasaron a cumplir un papel de presencia y contención en el hemisferio Sur, en áreas que no podían ser controladas efectivamente por los actores locales. En términos generales, ello fue coincidente con el aumento de la valoración estratégica del Atlántico Sur y de la guerra de las Malvinas. Luego de este conflicto Inglaterra dejó de ser un actor renuente en la región y asumió su rol protagónico aunque aún algo involuntario, asegurando de paso la existencia de una suerte de precario equilibrio estratégico entre Chile y Argentina.

En el mismo período, Francia, aunque criticada por sus ensayos nucleares, efectivamente jugó un papel importante en el Pacífico Sur en cuanto su área de influencia, posiblemente, no hubiera podido ser llenada por ningún actor regional, en caso que hubiese decidido abandonarla.

Considerando lo expuesto, cabe preguntarse cuanto de esto es válido en la actualidad, luego del término de la guerra fría y del reordenamiento de intereses estratégicos globales y regionales.

Desde luego, el acercamiento de Buenos Aires con Washington y Londres desperfila sensiblemente la significativa y costosa- presencia militar británica en el Atlántico Sur. Pero no la hace completamente inútil ni extemporánea, habida consideración de la mayor flexibilidad y cobertura que se pretende dar a la NATO, en especial respecto a la problemática de seguridad periférica.

Respecto de Francia, su presencia en el Pacífico Sur debería ser vista con un doble prisma por los actores regionales.

¹⁰ Véase Gorshkov, Sergei "Sea Power of the State". Oxford Pergamon Press, 1980. Para un estudio conciso del cometido "antiintervencionista" de la Armada Soviética en el período comentado véase la sección "Unión Soviética" de "Conway's All the World's Fighting Ships 1947-1982. Part II", Conway Maritime Press, 1984.

En primer lugar, aún constituye un factor de estabilidad en una zona aledaña a un área de la mayor importancia para los intereses de seguridad regional. Paralelamente, una eventual sobrevaloración autoimpuesta del papel de Francia en el nuevo escenario internacional, puede significar el surgimiento de una nueva problemática de seguridad regional, cuyos protagonistas serían aquellos países, cuyas áreas de interés sean colindantes con la Polinesia Francesa. Con todo, es éste un campo altamente especulativo y debe ser analizado en una perspectiva de gran amplitud.

Algunas consideraciones finales

Tal como se ha expresado, el inicio de un debate político multinacional amplio en la región sobre equilibrios estratégicos parece fundamental para fortalecer la estabilidad y disminuir las posibilidades de conflictos armados. Ello sería además la contrapartida evidente al notorio progreso en materia de integración y concertación política que actualmente se advierte en todo el continente.

Este debate debe abarcar por cierto a todos los actores regionales, incluyendo a aquellos de raigambre extracontinental cuya presencia influye en la situación de seguridad del hemisferio. Paralelamente, la discusión sobre equilibrios estratégicos debe realizarse al interior de los países involucrados, de modo de generar en ellos los necesarios consensos. Ciertamente, todo lo anterior importa un considerable desafío a las élites políticas y militares, habida consideración de las numerosas variables que como se ha visto se encuentran involucradas en la idea de equilibrio estratégico y, muy especialmente, por el carácter subjetivo de alguna de ellas.

Con todo, parece ser éste un desafío saludable cuyos beneficios se extienden más allá del asegurar la estabilidad regional. En efecto, el abordar estos temas al interior de cada estado fortalece necesariamente la interacción intelectual entre el mundo político y el mundo militar muy necesaria actualmente en la región, especialmente en un momento en que los cambios

en los esquemas de seguridad global están teniendo efectos sobre la condición de seguridad de cada uno de estos países. De ello se sigue la generación de políticas de defensa, la optimización de recursos y, en términos más generales, de la aproximación de militares y civiles en torno a cuestiones trascendentes del devenir de sus respectivos países. Así, los beneficiarios del logro de una condición de equilibrio estratégico son a la vez la región sudamericana y cada uno de los estados que la componen.



LA SEGURIDAD HEMISFERICA
ANALISIS Y PERSPECTIVA
DE LA JUNTA INTERAMERICANA
DE DEFENSA Y EL COLEGIO
INTERAMERICANO DE DEFENSA

MG Luis Henríquez Riffo

Mayor General de Ejército Luis Henríquez Riffo. Oficial del Estado Mayor. Fue Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Durante el presente siglo el mundo ha sido testigo de tres grandes acontecimientos que han cambiado el curso de la historia y los distintos estados han debido adoptar las medidas pertinentes para hacer frente a tales desafíos.

En este marco, la Primera Guerra Mundial es el inicio de una era de desavenencias y una carrera por el logro de la hegemonía del mundo libre. Las ideologías marcan un hito importante y ofrecen a la humanidad dos grandes opciones como forma de vida, que más tarde y a mediados del siglo dividirían al mundo en dos grandes bloques, el capitalismo y el socialismo. Pero, sin duda, la gran experiencia dejada por la Primera Guerra fue la intransigencia y dureza de los tratados de paz firmados a su término, situación que motivó al descontento de Alemania, cuyo pueblo, basado en su acendrado espíritu nacional y la habilidad de sus gobernantes, se recuperó a un ritmo asombroso, que la dejó en condiciones de amenazar nuevamente la paz mundial.

Así sobreviene el segundo gran acontecimiento. Hasta entonces, los grandes hechos no afectaban al continente americano. El ritmo de desarrollo de los medios de comunicación y los grandes escenarios llevaron a los países latinoamericanos, en cierta medida, a participar en la Segunda Guerra Mundial que conmovió al mundo, si bien no tan directamente, pero en apoyo de un estado del continente que emergía en ese entonces como potencia, Estados Unidos de América, y cuyos intereses a partir de este hecho comienzan a trascender sus fronteras.

En este marco, surge la conveniencia de unir a los países latinoamericanos en torno a una causa común, para cautelar los intereses del hemisferio y es así como en plena guerra surge la necesidad de crear un organismo integrado con profesionales de las armas de los distintos estados de la región para la planificación de la seguridad hemisférica, cuyo propósito sería preservar el hemisferio de cualquier amenaza externa. El organismo se denominó "Junta Interamericana de Defensa" y su sede de funcionamiento fue Washington DC. Más tarde,

terminada la guerra, se formaliza dicho compromiso inicial de un Tratado, agregándose a la finalidad antes señalada, la de asumir la defensa en forma solidaria de cualquier amenaza interna como es el caso del "comunismo", que en aquella época, a través de la subversión, comenzaba a constituir una amenaza a la estabilidad democrática y desintegración del estado desde adentro. Esta situación hizo necesario disponer del material y entrenamiento de nuevas tácticas, para hacer frente al enemigo común. En este entorno, se suscribió el "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca" (TIAR), el cual a través de su vigencia ha sufrido múltiples descalificaciones, por servir más a lo intereses de Estados Unidos que a los distintos estados que lo conforman. Esto ha quedado demostrado a través de numerosos casos en los cuales ha sido invocado y no ha operado. Respecto al logro de un entrenamiento común de intercambio y ayuda militar, se da comienzo al Pacto de Ayuda Militar y más adelante se crea el Colegio Interamericano de Defensa, cuyo propósito sería el de analizar y discutir los problemas y amenazas que afectarían a la región. Así, se crean instituciones e instrumentos que han coexistido en los períodos de la historia denominados guerra fría, descolonización y coexistencia pacífica, hasta llegar a un tercer acontecimiento que conmovió al mundo y nos presenta nuevos desafíos, esta es la caída del muro de Berlín, la decadencia del comunismo y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Estos acontecimientos han dado paso a la conformación de un nuevo orden internacional y han puesto fin a la bipolaridad que mantuvo al mundo dividido por casi 40 años. Algunos hablan de multipolaridad, otros organismos luchan por administrar el mundo, como la Organización de Naciones Unidas, ONU, pero todos hemos sido testigos de lo fortalecido que salió Estados Unidos después del conflicto del Golfo, perfilándose como única superpotencia capaz de regir el mundo moderno.

Desde otra perspectiva, el auge del mercado, el surgimiento de las transnacionales y la conformación de verdaderas regiones económicas, nos ofrecen nuevos desafíos y se vislumbran nuevas amenazas para la región, las que, de no ser

enfrentadas en forma organizada, resulta difícil, a priori, presagiarles alguna probabilidad de éxito.

Y aun cuando se pregoniza que al desaparecer la amenaza soviética desaparecieron las hipótesis de amenaza para la región y en consecuencia, el desarrollo de la opción militar ya no tiene sentido, resulta particularmente útil y oportuno recordar a un antiguo tratadista militar Clausewitz quien manifestara que el hecho social denominado "guerra, es la continuación de la política por otros medios".

Sin duda, y mientras existan distintos intereses en la comunidad internacional, cualquiera sea la organización política que adopten los distintos estados miembros existirá "la política" y, en consecuencia, existirán intereses, algunos contrapuestos que, por cierto, al no poder ser solucionados por la vía diplomática, tendrán como lógica consecuencia la crisis y en caso extremo la opción militar. En efecto, ningún estado busca la opción militar como una forma natural para la solución de sus controversias. Durante el presente siglo, la sociedad internacional, de una u otra manera, cual más o menos, ha sido víctima de tan abominable hecho social; existe plena conciencia de sus consecuencias y por eso hoy se camina hacia una cultura de la paz. Pero, no olvidemos que si se busca la paz y se trabaja para su preservación, cobra, a su vez, vigencia aquel aforismo que nos dice "si quieres la paz prepárate para la guerra".

Los términos enunciados han cobrado vigencia con la denominada crisis del Golfo, y, en efecto, la opción militar fue la salida única para resolver la crisis política que no tuvo solución por medios diplomáticos, lo que ha motivado a los distintos estados del área a revisar su situación militar. No se trata de promover o incentivar una carrera armamentista, muy por el contrario, se deben buscar equilibrios y alcanzar un poder disuasivo tal que nos permita garantizar la paz y acceder al derecho natural que tienen los estados para garantizar la legítima defensa y soberanía de su pueblo.

De aquí, entonces, que *a priori* podemos deducir que uno de los grandes desafíos que nos depara la situación política internacional es la búsqueda de equilibrios, necesarios en las distintas áreas, y el convencimiento que las amenazas que nos afectan en la actualidad y aquéllas que se vislumbran en el futuro deben ser abordadas en forma conjunta.

Dentro de este marco, cobra especial relevancia la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano como instituciones reconocidas por la comunidad latinoamericana para alcanzar un criterio común, a fin de hacer frente en forma combinada y conjunta a las futuras amenazas que tendrá la región.

Desarrollo

Origen y organización de la Junta Interamericana y Colegio Interamericano de Defensa

a) Resumen histórico

A consecuencia de la caída de Francia en 1940, los países americanos, temerosos de la suerte que corrían las colonias francesas en América, se reúnen en la Habana, Cuba, para aprobar una declaración, que se denominó "Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas"; constituyendo este hecho la primera manifestación de defensa colectiva americana. Posteriormente, en enero de 1942, días después del ataque a Pearl Harbour, los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del continente americano se reunieron en Río de Janeiro y establecieron la organización de la Junta Interamericana de Defensa (J.I.D.), con el propósito que se ocupara de aquellos problemas militares que pudiesen surgir durante esa guerra, la Segunda Guerra Mundial. La sesión inaugural de la Junta se efectuó en Washington D.C., Estados Unidos, el 30 de marzo de 1942, en el edificio de la Unión Panamericana, actualmente Organización de Estados Americanos (O.E.A.).

Hasta el término de la Segunda Guerra Mundial, la JID satisfizo plenamente las funciones para la cual fue creada, específicamente el desarrollo de planes para la seguridad del continente, tales como: Contrasabotaje, la defensa del tráfico marítimo y aéreo, la seguridad a la producción de materias primas estratégicas, etc.

En 1945, cuando ya se visualizaba el fin de la guerra, se efectuó en México la Conferencia Interamericana sobre "Problemas de la Guerra y la Paz", donde se reconoció el valor que había tenido la JID. Se recomendó que continuara funcionando hasta la creación de un órgano permanente de defensa. Esta resolución vino a darle a la JID un "estatus" más estable que el que había tenido hasta esa fecha, ya que su creación había sido con carácter temporal y destinada a funcionar solamente durante la Segunda Guerra Mundial.

En 1947, se firmó en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En él se estableció la "Zona de Seguridad" del continente y se consideró la aplicación de ciertas medidas contra cualquier acto de agresión a un estado americano, las que pueden llegar hasta el empleo de la fuerza armada.

Finalmente, en 1948, en Bogotá, Colombia, se efectuó una nueva reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de países americanos. Se acordó, entre otras medidas, que la JID continuara con las funciones de preparación para la defensa colectiva del continente, debiendo para ello estructurar su propia reglamentación, organización y funcionamiento.

En esta conferencia, además, se institucionalizó a la Organización de Estados Americanos, al suscribirse su Carta Orgánica, la que en su artículo 64 determina la creación de un "Comité Consultivo de Defensa" el cual, cuando sea convocado, servirá como organismo asesor del Órgano de Consulta de los Estados americanos (reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, en lo concerniente a aspectos militares).

El Comité Consultivo de Defensa será asesorado por la JID y su Secretaría servirá también de secretaría de ese Comité.

Este Comité Consultivo de Defensa, desde su creación y hasta la fecha, no ha sido convocado, a pesar de haber existido situaciones reales de conflicto que han afectado a algunos países componentes del sistema.

b) Organización de la JID

La JID fue la primera organización militar multinacional creada en el mundo durante el presente siglo.

Sin embargo, a diferencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), no cuenta con fuerzas militares bajo su control. Su organización es la siguiente:

1. Consejo de Delegados, que es el cuerpo colegiado para la toma de decisiones de la Junta.

Está integrado por los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos de América, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (20). Es interesante hacer notar que Costa Rica, si bien es miembro, no ha estado representado en el Consejo por largo tiempo.

Los países miembros pueden nombrar cuantos delegados deseen pero, tan sólo uno tendrá derecho a voto para la toma de decisiones.

2. Estado Mayor, que es el órgano de trabajo permanente de la JID.

Está compuesto por Oficiales Superiores de las distintas armas asignadas por los países miembros, sin límites a la cantidad.

Su misión es elaborar los trabajos que le encomienda el Consejo de Delegados y que normalmente son materializados con planes o estudios especiales.

Cuenta con las Divisiones de Planes, Inteligencia y Logística.

3. Secretaría, que es otro elemento de trabajo permanente de la JID.

Su función es la de prestar servicios administrativos y logísticos a los otros órganos y, además, actuar como secretaría del Comité Consultivo de Defensa de los Estados Americanos si éste fuera convocado.

c) Colegio Interamericano de Defensa

Este fue creado en 1962 y depende del Consejo de Delegados. Es un instituto de altos estudios militares, dedicado a la preparación y formación de oficiales militares y funcionarios civiles seleccionados. Se da énfasis a las disciplinas políticas, económicas, sociales y militares, con lo que se amplía la capacitación para responsabilidades futuras de liderazgo.

El C.I.D. es excepcional en este continente, ya que su profesorado y alumnos son de carácter internacional.

Esta amplia participación proporciona una extraordinaria oportunidad para el intercambio de ideas y sirve de base para una mejor comprensión interamericana, gracias a la amplitud de su plan de estudios y a la estrecha asociación de sus participantes, que representan una gran diversidad de ideas y antecedentes.

Los cursos anuales del colegio han contado con un promedio de 55 alumnos.

Principales realizaciones y actuaciones de la J.I.D.

a) La JID ha proporcionado a los estados americanos muchos planes, estudios y manuales dirigidos a contrarrestar las numerosas amenazas contra la paz y seguridad del continente. Entre otros, podemos mencionar los siguientes:

1. Planes estratégicos básicos de defensa.
2. Bases para el planeamiento militar de la defensa colectiva.
3. Evaluación estratégica de la situación continental.
4. La guerra de guerrillas y contraguerrillas.
5. Coordinación de comunicaciones militares y civiles.
6. Defensa civil contra la guerra nuclear, biológica y química.
7. Estudio especial sobre preparación y operaciones de socorro para casos de desastre.
8. Manual de búsqueda y rescate. ✓
9. Armas ofensivas en Cuba.
10. Bases para el planeamiento de la Defensa Aérea Colectiva del Continente.
11. Diccionario de términos militares.
12. Plan para la Coordinación de la Defensa del Tráfico Marítimo Interamericano.
13. Acción Civil Militar, etc.

b) Además de sus funciones de planteamiento militar, la JID ha estado siempre disponible y presente cuando han surgido situaciones que afectaron la paz y la seguridad de las Américas.

Sus principales actuaciones han sido las siguientes:

1. En 1963 proporcionó peritos en técnica militar para asistir en la identificación de un depósito clandestino de armas descubierto en Venezuela para apoyar la subversión. Los expertos determinaron que procedían de Cuba y con ello la OEA pudo tomar acciones en su contra.
2. En 1965, durante la crisis en República Dominicana, la JID en 72 horas proporcionó un plan bosquejando la estructura, organización y operación de una Fuerza Interamericana de Paz. Luego, cuando se llevaron a cabo las negociaciones de paz, la Junta envió un asesor de alto nivel para asistir en las conversaciones.

3. En 1969 se utilizaron observadores de la JID en la crisis entre Honduras y El Salvador.
4. En 1972, igualmente, se utilizaron observadores en la crisis de Belice.
5. En 1976, nuevamente, se utilizaron observadores de la JID, bajo control directo de la OEA al repetirse los incidentes fronterizos entre Honduras y El Salvador.
6. En 1990 se colaboró con el gobierno de Nicaragua en la asesoría técnica para levantar campos minados, sembrados durante la época de guerrilla interna vivida en este país, donde destacó la participación de un oficial chileno.
7. En la actualidad, su Presidente se ha empeñado activamente en hacer ver, tanto al cuerpo Directivo como a los Sres. Embajadores representantes de los estados miembros, la importancia que representa el factor militar en las decisiones políticas, sociales y económicas, que deban adoptarse para hacer frente a las nuevas amenazas que enfrentan los países latinoamericanos.

La JID y la seguridad continental

a) Base legal

La Resolución XXXIV, de la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, en 1948, determinó que:

1. La JID continuará actuando como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión, hasta que los gobiernos americanos, por una mayoría de las dos terceras partes, resuelvan dar por terminadas sus labores.
2. La JID formulará su propio reglamento de organización y trabajo, a fin de desempeñar, además de las funciones consultivas que le competen, las de la misma índole que

pueda delegarla el Comité Consultivo de Defensa establecido en el artículo 44 de la Carta de la OEA.

3. La Secretaría de la JID servirá como secretaria del Comité en referencia.

b) Misiones

En base a ello, la JID derivó la siguiente misión:

Actuar como órgano de preparación y recomendación para la legítima defensa colectiva del continente americano contra la agresión y desempeñar, además de las funciones consultivas que le competen, las de la misma índole que pueda delegarle el Comité Consultivo de Defensa.

El análisis de esta misión sugiere tres consideraciones básicas:

1. La JID es sólo un órgano de preparación y recomendación. Los planes que se elaboran son por ello de una naturaleza conceptual y no contienen el carácter de cumplimiento obligatorio para los estados miembros.
2. A la JID le incumbe "la defensa colectiva del continente americano contra la agresión". Esta agresión se refiere a la agresión externa. Es decir, que no se involucra en los problemas bilaterales que pudieran surgir dentro del continente americano. Esta materia es de incumbencia del órgano de consulta de los Estados Americanos.
3. El Comité Consultivo, a que se hace mención, jamás ha sido convocado. Por otra parte, este Comité es de formación eventual y no forma parte integrante, en carácter permanente, de la Organización de Estados Americanos. Esta situación ha determinado que en varias oportunidades no se le consulte en problemas relacionados con la seguridad. Pero, lo que en sí constituye un factor crítico es el hecho que sus proposiciones tienen el carácter de meras recomendaciones técnicas hechas en forma independiente a los estados

miembros, sin ningún respaldo político de tipo colectivo continental que las haga efectivas.

c) **Relación de la OEA y la JID**

La JID, creada en 1942, y la OEA, creada en 1948, funcionan en forma dependiente y sirven a las naciones del continente de distintos ámbitos.

La OEA se ocupa de las cuestiones políticas, económicas y sociales. La JID se preocupa primordialmente de la seguridad del continente. Ambas organizaciones están vinculadas por sus respectivas secretarías, nexo mediante el cual la OEA proporciona los fondos necesarios para el funcionamiento de la JID.

Tal como se ha mencionado anteriormente, podrían existir otros dos lazos entre estas organizaciones en el caso que una reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores activara el Comité Consultivo de Defensa:

1. El Consejo de Delegados de la JID actuaría como órgano de consulta para el Comité de Defensa.
2. La secretaría de la JID serviría como secretaría del mencionado Comité.

En consecuencia, podemos expresar que los nexos entre la JID y la OEA son de carácter meramente financiero - administrativo y eventualmente consultivo - asesor.

Pero, por no haberse convocado jamás el Comité Consultivo de Defensa, se ha subutilizado la capacidad altamente profesional de la JID en materias de seguridad.

d) **Principios orientadores de las actividades de la JID**

En el cumplimiento de su misión, la JID debe encuadrarse dentro de ciertos principios fundamentales consignados

en la carta de la OEA, referidos a la seguridad y defensa colectiva de América.

Estos principios son:

1. Respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los estados miembros.
2. Derecho a la legítima defensa de su patrimonio e integridad.
3. Solución pacífica de controversias entre los estados miembros.
4. Solidaridad integral frente al desarrollo y defensa continental.
5. Delimitación de una zona de seguridad continental.
6. Defensa colectiva contra la agresión cualquiera sea su origen y forma.
7. La agresión a un estado miembro constituye agresión a todos los estados de la Organización.
8. El territorio de un estado es inviolable.
9. Ningún estado o grupo de estados tiene el derecho a intervenir en los asuntos internos de otro estado.

e) **Problemática de la seguridad continental**

Situación actual en relación a sus objetivos.

El sistema interamericano tuvo por finalidad principal hacer frente al desafío que involucraba el progreso y el desarrollo de América Latina, considerando aspectos relativos a la seguridad continental. Sin embargo, durante su vigencia se ha evidenciado un completo divorcio entre los factores políticos y militares, factores que exigen una estrecha interrelación y que se traduce en la necesidad de que exista voluntad política por parte de la OEA para respaldar las actividades de la Junta y el Colegio Interamericano de Defensa. Esta situación, de hecho, daría una mayor eficiencia a la planificación y estudios que realizan tales organismos en beneficio de la seguridad hemisférica; en otras palabras, se les daría operatividad.

De ser factible lo anterior, se permitiría la planificación de ejercicios combinados y conjuntos, lo que posibilitaría definir criterios y políticas de defensa continental en relación a la actual realidad militar, como también a la situación geopolítica que vive la región. Así, es posible establecer responsabilidades considerando factores tales como: Capacidad económico, poder militar, situación geoestratégica, posesión de materias primas estratégicas, futuros mercados, realidad política y social, etc. La formulación de estos criterios y políticas facilitaría la aprobación de planes estratégicos más operacionales los que, de contar con el respaldo y aprobación de los gobiernos de los distintos estados miembros, tendrían la cualidad y efecto de superar, en cierta medida, las diferencias bilaterales existentes entre distintos estados de la región.

Otro factor que interesa incorporar al sistema es la participación activa de Canadá, por encontrarse geográficamente en el continente. Este país es miembro de la OEA y se considera más cerca de la OTAN y de Europa que de la región. Su participación activa en el sistema dará sin duda a la organización una mayor fortaleza y constituirá, de hecho, un desafío para las autoridades del sistema interamericano.

Desde otra perspectiva, resulta de interés analizar la heterogeneidad de las distintas capacidades de poder nacional que presentan los diferentes países de la región; situación que se acrecenta si comparamos las diferencias sociales y económicas de los distintos estados, lo que afecta directamente su desarrollo cultural y tecnológico.

Este solo hecho motiva a crear un espíritu de solidaridad regional, desde los países que han logrado un mayor nivel de desarrollo hacia aquéllos más débiles. De ser posible esta colaboración y apoyo, se contribuirá directamente a superar los factores de pobreza y desarrollo cultural de casi la mayoría de los países latinoamericanos; factores más que importantes para aspirar al logro de criterios comunes en el sistema interamericano, si realmente se desea que éste sea eficiente y eficaz.

En este marco, el Colegio Interamericano juega un rol trascendente en la capacitación de profesionales en el estudio y perfeccionamiento de la seguridad continental, cimentando en los distintos alumnos que concurren hacia él lazos de amistad y entendimiento que permitirán una mayor cooperación en la oportuna toma de decisiones para la defensa de los postulados americanistas.

Conclusiones

Los últimos acontecimientos mundiales, tales como la caída del muro de Berlín; la reunificación alemana; la desintegración de la URSS.; el resurgimiento de los estados bálticos y el nacimiento de nuevos estados en territorios ocupados por la Unión de Repúblicas; el avenimiento del sistema democrático a Polonia, Checoslovaquia, Hungría; la desintegración de Yugoslavia; la desaparición del Pacto de Varsovia; la caída del comunismo; la infructuosa búsqueda de acuerdos para dar una solución al problema árabe-israelí; constituyen sin duda hechos y acontecimientos que nos señalan la presencia de un nuevo orden internacional. Roto el equilibrio bipolar que alineó al mundo en dos grandes bloques, este y oeste, surge un nuevo esquema y, por qué no decirlo, una nueva búsqueda de hegemonizar el poder mundial. En esta dirección, observamos el interés de la Organización de Naciones Unidas, organismo que orienta sus esfuerzos en busca a regir y administrar el liderazgo mundial. Hoy ya se habla de la necesidad de que exista una constitución mundial, cuerpo político-jurídico que rija los destinos del mundo libre. Por su parte, los Estados Unidos desconocen abiertamente el interés de Naciones Unidas para regir los destinos del mundo, aduciendo que el propósito de su creación no fue tal.

Desde otra perspectiva, surgen grandes bloques o regiones económicas que dejan atrás arraigados conceptos de frontera y soberanía, señalándonos nuevas concepciones e indicándonos el avenimiento de una multipolaridad.

En esta gran carrera por el logro de la hegemonía mundial, en el seno de las potencias y organismos internacionales surgen a su vez grandes inquietudes respecto a futuras amenazas provenientes de los llamados países del tercer mundo y que de alguna manera pudieran afectar la paz mundial. En tal sentido, tanto la ONU, la OEA y, fundamentalmente Estados Unidos de América, se encuentran preocupados por el desarrollo tecnológico alcanzado por la industria militar de algunos de estos países tercer mundistas, lo que ha dado motivos para que se promuevan las siguientes iniciativas:

- Desarme Convencional a nivel Regional.
- Control del Desarrollo de la Tecnología de Misiles.
- Control y Limitación de Armas Nucleares.
- Control y Limitación de Armas Químicas y Biológicas.
- Creación de las denominadas Zonas de Paz.

Al respecto, y en tal sentido, se concuerda con tal iniciativa en orden de promover a nivel internacional una política de desarme, cuyos efectos deben trascender el nivel regional, ya que no sería justo que, mientras una región realiza esfuerzos en reducir su poder militar, otro sector esté actuando en sentido contrario. En este marco, es conveniente tener en cuenta el derecho que le asiste a un estado, por pequeño que éste sea, de contar con los medios necesarios para garantizar la soberanía del territorio que ocupa, que a su vez le es reconocido por la comunidad internacional y dar seguridad a su pueblo.

Desde otra perspectiva, si se busca implantar el sistema democrático de gobierno a nivel mundial, y se piensa que, para que esto ocurra, es necesario por la vía del desarme que se promueve desperfilar el rol de las Fuerzas Armadas que administra el poder militar de los distintos estados (por pensarse que éstas constituyen una amenaza a la estabilidad democrática y ser una alternativa de poder), se está lejos de una realidad. En efecto, tal pensamiento no puede ser más erróneo. Puesto que el ideal democrático se sustenta básicamente en el nivel cultural

de un pueblo, la descentralización del poder central y equilibrio de los poderes tradicionales e instituciones que conforman el estado, el rol de las Fuerzas Armadas es trascendente, a través del nivel de disuasión que se logre para cautelar los intereses nacionales.

Ahora bien, en el ámbito continental y en relación a la seguridad hemisférica surgen varias interrogantes. Hasta la fecha, una amenaza sobre la cual se había estructurado el sistema de seguridad, lo constituía la amenaza comunista, pero ¿ésta ha desaparecido realmente?

Si bien este fenómeno ha tenido un vuelco en los países de Europa del Este, en nuestra región no es tal, ya que el problema es ideológico y cultural. En tal sentido, en la actualidad, aún subsiste el problema de Cuba y un gran número de movimientos revolucionarios, que practican la subversión como una forma legítima de ostentar el poder político. Situaciones que se ven fortalecidas por los preocupantes niveles de pobreza (la que aumenta a ritmo geométrico, según informe de CEPAL de enero de 1990) y los sorprendentes niveles que ha alcanzado el cultivo y tráfico de cocaína. He aquí tres grandes amenazas que nos imponen un gran desafío, "su erradicación".

Sin embargo, la situación política social y económica contribuye a crear una suerte de dicotomía entre lo que es Sudamérica y Estados Unidos; este último, cuyos intereses están fuera de la región, perfilándose como única super potencia mundial y Sudamérica, donde en la gran mayoría de los países se encuentran niveles de pobreza y standares de vida preocupantes, factores detonantes de la corrupción, el tráfico de droga, la delincuencia y el surgimiento de grupos terrorista que, en definitiva, son causas de ingobernabilidad.

He aquí otra gran disyuntiva ¡o Estados Unidos marcha sólo en legítima defensa de sus intereses, lo que implicaría la conformación de un grupo sobrerregional, o, definitivamente, abraza la causa americana y centra su esfuerzo en combatir la miseria, la delincuencia, el terrorismo y el narcotráfico!

Otro problema que se nos presenta es la explotación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente. Nuestra

condición de países subdesarrollados y la carencia de tecnologías nos convierte en la actualidad en países poseedores de grandes reservas de recursos naturales, cuya explotación provocan grave daño al ecosistema ecológico, a la vez que despiertan grandes intereses de grupos transnacionales por obtener su propiedad en búsqueda de la satisfacción de sus necesidades de materia prima, sin importar el daño que se origine. A este particular hecho se suma el interés de los grupos económicos y transnacionales por acceder a mano de obra barata. Sobre el particular cabe citar solamente un ejemplo: Mientras en Estados Unidos la mano de obra por hora de un obrero asciende a US\$ 4 aproximadamente, en la gran mayoría de los países sudamericanos ésta sólo alcanza a US\$ 0.20 centavos, situación discriminatoria de la que usufructúan estos grupos, aprovechándose de la condición y necesidades en que se encuentran los países tercermundistas en Latinoamérica.

Relacionado con lo anterior, gran parte de las soluciones pasan por el nivel cultural de los distintos países y una suerte de apartheid tecnológico que se ha originado de los países desarrollados hacia los países tercer mundistas. Sin duda, una de las soluciones a los problemas reseñados pasa por la educación, ya que tal discriminación de acceso a tecnología y desarrollo constituye en la actualidad una gran preocupación de los gobernantes de la región, y presenta un desafío que debe enfrentarse con urgencia y solidaridad.

Estas situaciones políticas, sociales y económicas también constituyen una amenaza y es imperativo que sean abordadas en su real dimensión.

En definitiva, respecto al futuro que se vislumbra tanto para la Junta como para el Colegio Interamericano de Defensa, y a su misión relacionada con la seguridad hemisférica, pasa, en primer lugar, por la voluntad política de los diferentes estados del continente, y por la decisión de la OEA de incorporar a estos organismos decididamente en la gestación y aplicación de sus decisiones políticas.

Además de lo anterior, resulta importante las decisiones, tanto de Estados Unidos de América como de Canadá, de incorporarse definitivamente a la causa americana.

Cualquiera sean los resultados de las inquietudes planteadas, la configuración de un nuevo orden internacional requiere de la búsqueda de grandes equilibrios, incluso en lo referido al potencial militar, ya que hoy más que nunca, la relación entre la política y lo militar está cada vez más interrelacionado en la toma de las grandes decisiones.

En este marco, cobra especial relevancia la Junta y el Colegio Interamericano de Defensa para hacer frente en forma combinada y conjunta a las amenazas que enfrenta el continente. Como una forma de abordar unidos y con fortaleza los desafíos que nos depara el avènement de una nueva centuria "el siglo XXI".

EL PACIFICO SUR ORIENTAL
Y LA POST-GUERRA FRIA

VA Rigoberto Cruz Johnson

El Vicealmirante Sr. Rigoberto Cruz Johnson es Ingeniero Naval Electrónico y oficial del Estado Mayor de la Armada. Ex Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada.

Mi profesor de Ciencias Políticas, el embajador don Mario Barros Van Buren, me enseñó que **"los pueblos que no aprenden de los errores que enseña la historia, están condenados a repetirlos"**. Ofrezco esta premisa como frase rectora para orientar mi planteamiento sobre la situación estratégica en el Pacífico sur oriental ante el nuevo orden mundial.

Siendo jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, me tocó participar en las reuniones de contacto con el Pentágono, orientadas a actualizar la planificación de la defensa hemisférica en nuestro sector de responsabilidad. El escenario adoptado para tal efecto consideró lógicamente la posibilidad de una amenaza soviética a las comunicaciones marítimas occidentales en el Pacífico Sur, dentro del marco de una hipótesis de confrontación Este-Oeste.

De las conversaciones sostenidas y estudios realizados, muchos de ellos secretos y que por lo tanto no pueden divulgarse en el ámbito académico, surgieron algunos elementos claves para definir cuál debía ser la actitud más adecuada para enfrentar la potencial amenaza; los factores de debilidad a minimizar y los factores de fuerza a optimizar. Se buscaron respuestas para satisfacer el triángulo del pensamiento estratégico -ideas, procedimientos y medios- conducentes a definir una estructura de fuerzas, su desarrollo, organización y entrenamiento. Todo lo anterior, tras el logro fundamental de la estrategia marítima, cual es el mantener sin interrupción las líneas de comunicaciones marítimas (LCM) vitales para el esfuerzo bélico, neutralizando al enemigo que las amenazas.

Al respecto, la estrategia marítima nos hace ver que en un conflicto mundial existirá un bloque de naciones que necesite del mar para la subsistencia de su esfuerzo bélico. Podrá defender alguno o varios mares, en la medida que su poder naval esté preparado para ello. Algún mar quedará indefenso. Si ese mar es el escenario de la lucha por las LCM vitales para el esfuerzo bélico, su control será decisivo, será el mar de la decisión.

El Almirante Weggener en su estudio sobre las operaciones navales de la Primera Guerra Mundial nos enseña que Alemania no pudo salir de Bahía Alemana para operar contra las LCM británicas que discurrían por el Mar del Norte. Inglaterra comprendió claramente su importancia y estableció un bloqueo militar desde su base en Scapa Flow, que mantuvo a la Flota Alemana en sus puertos, hasta que las condiciones condujeron a la Batalla de Jutlandia. Los alemanes, grandes tácticos y excelentes marinos, consiguieron infligir importantes bajas a la flota británica, pero debieron resignarse a regresar a sus bases. Su brillante éxito táctico no tuvo repercusión estratégica, al no conseguir romper el bloqueo. Los británicos siguieron dueños del Mar del Norte; su control resultó decisivo para el resultado de la guerra.

La Segunda Guerra Mundial nos permite observar lo ocurrido en el Mar Mediterráneo. El general Rommel necesitaba en forma imprescindible recibir abastecimiento y armas para derrotar a Montgomery. Alemania reincidió en no comprender la importancia que tendría en el conflicto el control de ese mar. Dejó su disputa en manos de la flota italiana, que no era capaz de superar a la flota británica y fue destruida en Tarento y Matapán. Rommel debió doblegarse y Montgomery conquistó Africa del Norte, con lo que resultó imposible que las fuerzas de Von Paulus, que bajaban desde Stalingrado pudieran contar con el apoyo de Rommel en el Medio Oriente y los Balcanes. Esto debilitó la espalda estratégica del frente ruso y todos sabemos lo ocurrido posteriormente. El control del Mediterráneo era decisivo.

Durante los años de la guerra fría y ante una confrontación bipolar global, la Unión Soviética se ha preparado para cortar las LCM paralelo en la historia. Sus cuatro flotas estarían en condiciones de disputar el Mar del Norte, el Mediterráneo, el Indico, el Atlántico Norte, el Caribe, el Pacífico Oriental, el Mar del Japón y el de las Filipinas. En todos los escenarios, el mundo occidental tiene medios para sobrellevar la amenaza, aunque a costa de grandes y significativas pérdidas.

Sin embargo, no tiene fuerzas de consideración para mantener expeditas las LCM que corren desde el Cabo de Buena Esperanza hacia el Norte, a lo largo de Africa y que transportan el 40% del petróleo que necesitan los Estados Unidos para mantener funcionando su complejo industrial de la costa del este, así como de otros minerales estratégicos, indispensables para la industria bélica, provenientes mayoritariamente de Africa Central del Sur.

Estados Unidos también recibe por la ruta del Cabo el cromo de Sudáfrica y cobalto de Zaire, que provee el 40% de los requerimientos, y no podemos olvidar los aportes de Argentina y Brasil, a través del Atlántico¹.

En este difícil escenario, las fuerzas occidentales tampoco cuentan con los medios suficientes para asegurar la ruta que corre desde el Cabo de Buenas Esperanza hacia el Mar de Drake y el Pacífico Sur.

La Unión Soviética, consciente de esta debilidad, planificó un complejo de posiciones en la costa oeste de Africa, con la misión de adquirir el control del Atlántico Sur, en el cuadrilátero comprendido entre Sud Africa, el Cabo de Hornos, el Congo y Brasil. Sería un enfrentamiento de la más profunda validez, en términos de estrategia marítima; sería la comprobación de la teoría por la práctica: la lucha por el control de las LCM vitales para Occidente. Quien triunfe, lograría un significativo éxito estratégico. El escenario sería el Atlántico Sur. Su control sería decisivo.

Quien así lo comprenda y se prepare mejor para resolver con éxito este problema estratégico, creará las condiciones favorables para el triunfo final. La Unión Soviética ha demostrado su voluntad estratégica y se planteó en forma evidente hacia ello.

Los Estados Unidos no tienen los medios suficientes, la posición estratégica ni las facilidades políticas para desarrollar-

¹ La ruta del Cabo es la vía marítima con más tráfico del mundo. Es empleada por unos 24 mil barcos oceánicos al año.

la. Por lo tanto, una medida que salta a la vista consiste en desviar todo o la mayor parte de ese inmenso tráfico marítimo, por la ruta del Mar de Drake y los pasos australes, a través del Pacífico Sur Oriental, a través del Mar de Chile.

Sin embargo, en este escenario se aprecia una delicada situación: se trata del mayor espacio oceánico del mundo y las tierras desde donde se puede apoyar el esfuerzo marítimo, las llamadas "posiciones estratégicas marítimas", se encuentran a miles de millas náuticas de las mismas líneas de comunicaciones marítimas sobre las que las fuerzas deben gravitar. No obstante, inevitablemente deben confluír frente a Chile y surcan nuestro mar presencial.

Los satélites de observación no tienen órbitas adecuadas, la exploración aeromarítima resulta dificultosa, el relieve del fondo marino favorece admirablemente el ocultamiento y la operación de los submarinos adversarios.

La decisión se traslada entonces al Pacífico y por ello los Estados Unidos deben mirar seriamente la necesidad y conveniencia de contar con la amistad y la ayuda de Chile y de otros estados ribereños de este difícil escenario, para que, desde sus puertos y bases aéreas, pueda utilizarse el poder naval aliado en forma que permita superar el desafío.

He ahí el fundamento para los pactos de ayuda mutua, para las transferencias o ventas del material apropiado, para la organización y el entrenamiento de fuerzas combinadas. He ahí el fundamento para la existencia de la J.I.D., del Colegio Interamericano de Defensa, del TIAR y de las operaciones UNITAS.

Cierto es que estos organismos y ejercicios se plantean como valiosos para la paz continental y la seguridad colectiva, pero no es menos cierto que su existencia resulta vital para los intereses y la seguridad de los Estados Unidos.

Es por ello que, a pesar de todos los vaivenes de la política contingente que se dieron en nuestros países durante los largos años de la tensión Este-Oeste, las relaciones entre las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y las nuestras se mantuvieron a pesar de las diferencias, a pesar de la Enmienda

Kennedy y de otras presiones; se mantuvieron porque les eran indispensables.

¿Qué pasará en el futuro, ante el cambio de situación, ante el nuevo orden mundial unipolar?

Resulta interesante dar una mirada a lo que dice el informe del Secretario de Marina de los Estados Unidos a la Comisión del Congreso para fundamentar el presupuesto 1992-1993 (The Secretary of the Navy's Posture), que, aunque de público acceso, es de escasa difusión. El Secretario de Defensa, el Honorable Lawrence Garrett III, en su exposición, se refiere repetidamente a la Unión Soviética, porque su informe es de fecha poco anterior a la creación de la nueva Mancomunidad de Estados Independientes, pero ello no resta validez a sus consideraciones y conceptos estratégicos.

Dice en la página dos que "la Operación Desert Shield es la mayor, mejor apoyada y más exitosa operación de bloqueo marítimo asumida por los Estados Unidos en la historia. En apoyo del embargo decretado por la ONU, detuvimos e interceptamos más de 7 mil buques. Nada llegó a Irak por el mar". Así, Saddam Hussein aprendió muy duramente la más esencial lección de poder naval: se tiene la capacidad para mantener expedita las LCM para asegurar el bienestar económico de la nación, o no se la tiene.

Respecto a política naval plantea que "los Estados Unidos han sido el más prominente poderío marítimo desde el término de la Segunda Guerra Mundial. Hoy, sin embargo, estamos enfrentados a severas reducciones en fuerzas navales. También estamos ante cambios en el panorama de la Seguridad Mundial. Nuestro desafío es mantener nuestra tradicional presencia naval, a pesar de los efectos de estos cambios. Nos encontramos en medio de una ironía histórica. Mientras el mundo avanza hacia una democratización, los conflictos continúan en el Asia Sud Oriental. Los eventos en la Unión Soviética son también causa de real preocupación. Existe la percepción general de los Estados Unidos de que el mundo ya no está frente a una amenaza soviética de corto plazo. En lugar

de un mundo amenazado por una confrontación bipolar de las superpotencias, hay un panorama que estará conformado por intereses multipolares y conflictos regionales. Debemos para ello retener los elementos convencionales y la capacidad nuclear disuasiva, así como la flexibilidad necesaria para responder a estas amenazas en cualquier lugar del mundo. La meta de nuestro programa de defensa es contar con fuerzas flexibles, desplegadas con antelación a cualquier conflicto. Habrá limitaciones para ello. Es posible que no podamos contar con bases de ultramar como anteriormente. Fuerzas auto-suficientes en la mar deberán jugar un rol central, en las etapas iniciales de futuras crisis".

En la página cinco afirma que "nuestra amenaza tradicional ha sido la Unión Soviética, pero ahí observamos cambios fundamentales. Las nuevas autoridades desearán un clima tradicional más calmado, en especial con los Estados Unidos. Ellos querrán enfocarse en su economía interna y sus preocupaciones políticas. Sin embargo, la situación no deja de ser inquietante. En el campo naval, continúa siendo tan capaz como lo era 6 años atrás. Hemos visto cambios políticos y claras intenciones de una actitud defensiva, pero sería imprudente descartar una amenaza. No debemos adoptar ninguna acción irreversible por nuestra parte, mientras esa capacidad naval sea tan formidable y mientras el escenario político sea tan inestable como impredecible".

Respecto a la estrategia naval, plantea que si la estrategia para la Guerra Fría fue de contención, nuestra nueva estrategia debe ser de estabilidad, con énfasis en la presencia de tiempo de paz y evitar conflictos regionales. Debemos evitarlos donde podamos, comprometiéndonos militarmente sólo cuando resulte obligado.

Y agrega que "en el nuevo orden mundial, podemos vernos ante un creciente énfasis marítimo, principalmente porque el futuro de contar con bases de ultramar es, a lo menos, problemático. Sería un error replegarnos a la fortaleza de los Estados Unidos. En cambio, debemos asegurarnos que elementos de todas las fuerzas, en particular las navales, estén

desplegadas con antelación, para mantener el disuasivo convencional y la capacidad para responder a cualquier crisis. Nuestra nación debe mantener la capacidad de responder a un cambio rápido en la situación estratégica, que pudiera retornarnos a una confrontación bipolar global. La capacidad de reconstituir fuerzas rápidamente significa que, en términos de política, debemos adoptar decisiones con antelación. Esto es particularmente crítico para las fuerzas navales, dado que la construcción naval es compleja y de largo plazo. Es imperativo que nuestra base industrial naval sea preservada".

Concluye diciendo que "el ambiente de la seguridad internacional está cambiando y enfrentamos una diferente complejidad de amenazas en el mundo. Existe aún el riesgo potencial de una confrontación de superpoderes. Apoyaremos por ello una sólida infraestructura para reconstituir las fuerzas que sean necesarias si los cambios en la Unión Soviética lo requieren. Dentro del contexto de la continúa democratización de la Unión Soviética, estamos comprometidos en un proceso de reducción de fuerzas, pero no por el propósito de hacer reducciones en el presupuesto, sino porque tales cambios resultan sensatos. No reduciremos nuestras capacidades a tal punto que el riesgo a los intereses de nuestra nación resulte inaceptable. Estamos buscando cambios en nuestra estrategia y estructura de fuerzas en forma inteligente, de tal modo que podamos responder con fuerzas navales cuando y donde sea necesario". Termina con esto lo expresado por el Secretario de Defensa.

¿Cómo afectan estos cambios en la situación, estos conceptos de las autoridades navales norteamericanas, nuestra posición en relación a la estrategia marítima en el Pacífico sur oriental? Como marino y oficial de Estado Mayor, me parece prudente pensar que el desaparecimiento de la Unión Soviética, si bien augura mejor futuro para las relaciones, no significa el desaparecimiento de la mayor marina del mundo, del enorme arsenal nuclear que hoy controla la Rusia de Boris Yeltsin, del ejército y la aviación que tanto preocuparon a la OTAN.

La Mancomunidad de Estados Independientes, superada la crisis y consolidada su estabilidad interna, entrará vigorosamente a luchar por sus intereses nacionales permanentes, por su economía, sus mercados y sus fuentes de abastecimiento y alimentación.

Las grandes flotas pesqueras soviéticas, que depredaban nuestros mares y que recogían inteligencia, a pesar de las dificultades que tenían para apoyarse en los puertos de los países o proclives a su ideología política, encontrarán a futuro menos dificultades, mayores facilidades y, en vez de disminuir, aumentarán. Bajo su nueva bandera, con una nueva imagen política, seguirán activamente operando en nuestro Mar Presencial. El peligro de un enfrentamiento Este-Oeste, como probabilidad puede haberse minimizado, pero como posibilidad no puede ni debe descartarse. Creo que es nuestra obligación seguir preparándonos y desarrollando las capacidades para defender nuestros intereses nacionales.

El peor escenario que puedo plantear es que los Estados Unidos, soberbios y adormecidos por el éxito que están disfrutando, disminuyan su presencia en el área y su apoyo a nuestro desarrollo, minimizando nuestro factor de fuerza ante una amenaza que, bajo otra bandera, seguirá latente.

Al respecto, un análisis de la actual situación mundial no estaría completo si no se agrega a lo expuesto por el Secretario de la Armada norteamericana, algunas reflexiones sobre los efectos que la multipolaridad tendrá a futuro en el establecimiento de un nuevo orden mundial.

¿La multipolaridad aumentará o disminuirá la seguridad del mundo? Los estudiosos que defienden la posición de que la multipolaridad disminuirá la seguridad mundial argumentan que mientras el mundo era bipolar no había lugar para que otras naciones expandieran su poder, porque los espacios estaban ocupados.

A medida que una se debilite y se produzca un relajamiento en la tensión, poderes emergentes tratarán de ocupar los "espacios de los vacíos de poder", ¿Alemania? ¿La Comunidad Económica Europea? ¿Japón?. Estos fatalmente crearían áreas

de fricción por la expansión de sus intereses en contraposición a los de otras naciones.

Bajo este prisma, no hay que olvidar que el comercio de nuestro país en un 97% se efectúa por la vía marítima. Chile para su supervivencia depende vitalmente del mar.

Como decíamos, la multipolaridad tendería a disminuir la seguridad mundial, o por lo menos, no va a garantizar absolutamente que vamos a tener una nueva era de paz mundial. Esto aumenta la importancia de las alianzas, de asociaciones entre las naciones con intereses comunes, para crear poderes disuasorios, contra la tentativa de "poderes emergentes" que amenacen nuestros intereses.

¿Cómo puede el país neutralizar las amenazas que pueden surgir contra su comercio exterior como efecto de conflictos regionales a futuro? ¿Cómo asegurar el flujo expedito de nuestras exportaciones e importaciones en las diferentes áreas del mundo con las cuales comerciamos? Al respecto, deberíamos reflexionar y analizar la posibilidad de establecer o de formar parte de un nuevo sistema, de asociaciones o conferencias de países marítimos con intereses comunes.

Esta proposición a lo mejor no sólo nos llevaría a readecuar las relaciones de seguridad con Estados Unidos, sino que a integrar un sistema de seguridad colectiva, con países europeos, asiáticos y en particular con aquellos ribereños del Océano Pacífico.

Los hombres pasan; los gobiernos cambian; los imperios caen; pero los intereses vitales de los pueblos no desaparecen, sólo se readecúan a la nueva situación. La estrategia marítima es permanente, sus enseñanzas seguirán válidas, sin importar si los depredadores usarán bandera roja o tricolor.

No cometamos el error de creer que ha comenzado la era utópica de la paz mundial. Tenemos un aparato defensivo apenas capaz de apoyar nuestra posición en el concierto de las naciones. Perder tal capacidad es muy fácil; recuperarla es muy difícil. La historia nos ha dado duras lecciones. No bajemos la guardia.

LAS RELACIONES MILITARES
HEMISFERICAS Y LAS
INSTITUCIONES
INTERAMERICANAS

GB Leopoldo Porras Zúñiga

El General Leopoldo Porras es oficial de la Fuerza Aérea de Chile. El General Porras posee los títulos y especialidades en Piloto de Guerra; Oficial de Estado Mayor y Profesor Militar de Academia. Se ha desempeñado en los cargos de Instructor Escuela de Aviación "Capitán Avalos"; Profesor de la Academia de Guerra Aérea en las menciones de estrategia y personal y Estado Mayor; Subdirector de la Academia de Guerra Aérea; Agregado Aéreo a la Embajada de Chile en Gran Bretaña.

Ha ocupado los cargos públicos de Jefe de Gabinete de la Subsecretaría del Ministerio del Interior (1973); Subsecretario de Transportes (1974); y Cónsul General en San Francisco, Estados Unidos, con el rango de Embajador (1987-1989).

Actualmente es Director Ejecutivo del Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio (C.E.A.D.E.).

A lo largo de mi carrera profesional en la Fuerza Aérea, tuve ocasión de participar en cursos extensos en escuelas de la Fuerza Aérea Norteamericana en los cuales también participaban oficiales de Fuerzas Aéreas latinoamericanas y de otras regiones del mundo.

Se puede decir que a partir de la Segunda Guerra Mundial y como una consecuencia de la guerra fría, Estados Unidos desarrolló un gran esfuerzo destinado a estandarizar las Fuerzas Aéreas occidentales, al pensamiento, orgánica y equipamiento americano. Eso mismo sucedió con los ejércitos y armadas amigas o aliadas.

Es por lo tanto de mucho interés para los estudiosos del tema discutir sobre estas relaciones inter Fuerzas Armadas Americanas, con el objeto de evaluar los aspectos positivos y negativos que la han caracterizado para proceder a continuación a tratar de hacer un probable proyección futura de estas relaciones.

El tema lo trataré, centrándome en tres aspectos principales. El primero estará dirigido a sugerir que el sistema ha operado siguiendo la curva del interés norteamericano en la región. En el segundo punto, espero mostrar algunos resultados positivos de estas relaciones en el campo de la aeronáutica. Finalizaré refiriéndome a las trascendentales relaciones espaciales en un ámbito en el cual es cada vez más difícil sectorizar en regiones o áreas particulares, el mundo.

Estados Unidos, centro y origen del sistema hemisférico de las relaciones militares

No es necesario dar muchas razones para afirmar que cualquier asociación humana se constituye con el objeto de lograr una meta de interés común a los asociados. Esta realidad tan simple y que opera sin mayores dificultades en muchos campos de la actividad humana se torna muy complicada y difusa cuando se trata de conformar o establecer relaciones en lo político estratégico entre naciones independientes o de

relativa independencia. Esta situación es perfectamente aplicable a lo sucedido en la región con las relaciones político-estratégicas entre los Estados que la conforman.

Al repasar lo acaecido a partir de la crisis que desembocó en la Segunda Guerra Mundial, se puede ver que el conjunto de iniciativas para conformar una doctrina de acción conjunta latinoamericana ha provenido desde Estados Unidos y ellas han sido motivadas y condicionadas, naturalmente, acorde con la percepción de las amenazas a su seguridad que el pueblo norteamericano ha tenido a lo largo del período histórico que media entre los inicios de la Segunda Guerra Mundial y la caída del muro de Berlín.

La Primera Guerra Mundial provocó en los norteamericanos un deseo de alejarse de toda posibilidad de verse envueltos nuevamente en conflictos en gran escala. Sin embargo, hacia fines de los años treinta, el temor a otra gran guerra europea y la situación chino-japonesa despiertan la inquietud en Estados Unidos por su seguridad. El coloso del norte resucita la idea de una defensa colectiva hemisférica en la Conferencia de Buenos Aires en 1936, reiniciando este tipo de reuniones interamericanas olvidadas de 1910.

Los países latinoamericanos concurren disciplinadamente con sus firmas y participación en acuerdos de carácter defensivo en la medida que Estados Unidos se ve cada vez más involucrado en la Segunda Guerra Mundial. Pearl Harbor provoca la tercera reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores Americanos en Río de Janeiro en enero de 1942, uno de cuyos acuerdos fue constituir en Washington una Comisión de Técnicos Militares o Navales nombrados por cada gobierno para estudiar y sugerir a éstos las medidas necesarias para la defensa del continente. Aceleradamente, en marzo del mismo año, se crea la "Junta Interamericana de Defensa".

¿Cuál fue la respuesta de las naciones del Cono Sur a este fervor norteamericano por la defensa colectiva de las Américas? Brasil envió unidades terrestres y aéreas al teatro europeo. Argentina siguió una línea independiente. Chile en lo

aéreo asumió un papel de vigilancia aeronáutica a lo largo del país.

La Fuerza Aérea de Chile fue dotada con un gran número de aviones de entrenamiento para producir las tripulaciones necesarias para operar los aviones de vigilancia y transporte que ingresaron en esa época al inventario de esta institución. Finalizada la guerra, nuestro país recibió una pequeña unidad aérea de combate.

Se puede apreciar que ajeno a las declaraciones y reuniones no hay realmente una acción conjunta, sino que cada país participó o recibió un trato que dependía del tipo de aporte que a Estados Unidos le convenía. La zona del Caribe fue escenario de guerra, pero Sudamérica y en especial Chile vivieron las privaciones de los abastecimientos de combustible y productos industriales norteamericanos como mayor efecto de la guerra.

A poco de finalizar la Segunda Guerra Mundial, la estrategia política norteamericana se enfoca en el cercamiento de Unión Soviética y la lucha en contra de la expansión de la ideología marxista en regiones bajo la influencia americana. En 1947 nace el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, como un instrumento destinado a dar respaldo jurídico a la creación de una seguridad colectiva del flanco latinoamericano de Estados Unidos. Como todos sabemos, este tratado no logró frenar la formación de gobiernos pro soviéticos en la región y la idea de usar a las Fuerzas Armadas como una barrera en contra de la insurgencia marxista, tampoco resultó ser una estrategia inteligente.

Finalmente, cuando se produce la guerra de las Falcklands queda en evidencia la inutilidad del sistema de seguridad hemisférico para mantener la paz en la región, debido a una razón muy elemental, el sistema sólo existe como una reacción a las amenazas en contra de la seguridad de Estados Unidos y no de la seguridad particular de cada Estado latinoamericano.

Las tensiones, crisis y presiones militares entre países como Perú y Ecuador, Perú y Chile, Colombia y Venezuela y, Chile y Argentina, se han sucedido una tras otras simultáneamente con las conferencias, acuerdos y tratados de convivencia pacífica y promesas de actuar de consuno en caso de agresión a un país de la región.

Sin embargo, las preocupaciones norteamericanas por conseguir la contribución de las Fuerzas Armadas americanas a su estrategia global destinada a superar amenazas a su propia seguridad, han dado algunos frutos beneficiosos para las instituciones armadas latinoamericanas que es de justicia mencionar, porque han generado una creciente relación y acercamiento entre las Fuerzas Aéreas de la región. Este aspecto de las relaciones entre las Fuerzas Armadas latinoamericanas, en particular, se tratará a continuación.

Las relaciones entre las Fuerzas Aéreas americanas

Como lo hice presente al final del capítulo anterior, existe un factor altamente positivo derivado de la intensa relación directa entre las Fuerzas Aéreas de la región. Este proceso adquirió fuerza después de la Segunda Guerra Mundial y se ha mantenido funcionando ininterrumpidamente hasta hoy día, excepto en lo que respecta a Chile a consecuencia de la enmienda Kennedy.

Hay que reconocer que es la Fuerza Aérea norteamericana la que ha llevado la mayor carga en esta tarea, pero las Fuerzas Aéreas americanas han ido ampliando y contribuyendo a mejorar y aprovechar en forma cada vez más positiva el sistema formal de interfuerzas aéreas que actualmente opera en nuestra región.

Con el objeto de sintetizar el tema, me referiré a las dos áreas principales de intercambio que muestran los mayores y más beneficiosos aportes. Una de ellas es la formación científico-técnico-profesional de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Aéreas y la otra es el sistema de cooperación de las Fuerzas Armadas americanas.

El aporte de la Fuerza Aérea norteamericana en la formación de Fuerzas Aéreas altamente profesionales ha sido extremadamente valioso. Por cierto, existe un interés práctico de parte de la Fuerza Aérea norteamericana, cual es introducir en el área su doctrina de empleo, fomentar el uso y adquisición de equipos norteamericanos, fomentar los principios filosóficos del sistema de democracia americano y ejercer una mayor influencia en las Fuerzas Aéreas americanas.

Sin embargo, las Fuerzas Aéreas latinoamericanas han mantenido su independencia al mismo tiempo que han obtenido un gran provecho de la oportunidad de adquirir los fundamentos más avanzados en materia de empleo, administración y desarrollo de un poder aéreo moderno.

A las academias, institutos y escuelas técnicas de la Fuerza Aérea norteamericana confluyen estudiantes de todas las Fuerzas Aéreas del mundo, además de las de la región. Estas circunstancias crean condiciones muy ricas de aprendizaje, así como una efectiva posibilidad de reconocer las propias potencialidades y debilidades de la Fuerza Aérea en particular.

A lo largo de los años, las propias Fuerzas Aéreas norteamericanas han ido ofreciendo cupos en sus academias y escuelas a las otras instituciones aéreas del área. La Fuerza Aérea de Chile ha sido una de las más abiertas en este aspecto junto con la brasileña. La experiencia obtenida señala que aquellos oficiales extranjeros que han participado en cursos o academias en nuestro país mantienen una especial relación con la Fuerza Aérea a lo largo de toda su carrera profesional.

En resumen, se puede afirmar que el sistema interamericano ha facilitado la formación de Fuerzas Aéreas profesionales por efecto del permanente contacto con doctrinas, estrategias, concepciones aéreas y tecnologías aeronáuticas avanzadas.

Es interesante destacar que, además de enviar oficiales a las escuelas y academias norteamericanas, la Fuerza Aérea de Chile recurre a establecimientos de formación profesional en otras Fuerzas Aéreas modernas como la británica, española, israelí, por mencionar algunas. Sin lugar a dudas que este flujo

de conocimientos y experiencias ha generado en la Fuerza Aérea de Chile un pensamiento estratégico moderno y realista.

El segundo aspecto positivo de las relaciones interfuerzas aéreas hemisféricas ha sido el desarrollo de un sistema formal de cooperación de las Fuerzas Aéreas americanas. La organización y sistema operativo es muy simple. El principal órgano que lo encabeza y desde el cual fluyen todas las iniciativas es la conferencia anual de Fuerzas Aéreas americanas, la cual se reúne generalmente en mayo de cada año alternadamente en Estados Unidos y en un país de la región. Esta "CONJEFAMER", como se le denominó, inició su ciclo en 1961 y este año está por realizarse la XXXII Conferencia en Honduras.

El temario de cada conferencia es acordado en un reunión previa y cada tema es preparado por un grupo de trabajo interfuerzas llamado "PREPLAN". El trabajo de "PREPLAN" es dar las tareas a los respectivos comités responsables de cada tema. La labor productiva está a cargo de estos comités, los cuales reciben el nombre de la especialidad a su cargo. La responsabilidad de cada comité la adquiere voluntariamente un país determinado. Los temas a estudiar para proponer sugerencias tienen que ser aceptados por dos tercios de los asistentes a la CONJEFAMER respectiva para ser incluidos en la agenda para la próxima reunión.

Solamente destacaremos algunos comités por la importancia que han tenido sus recomendaciones, uno de los más activos es el de "SAR". La búsqueda y el rescate aéreo es responsabilidad de las Fuerzas Aéreas. La búsqueda de aviones desaparecidos exige un ágil y expedito intercambio de informaciones de vuelos entre los organismos de "SAR" de los países involucrados en la búsqueda. Por otra parte, es indispensable utilizar procedimientos estándares para evitar exceso de esfuerzo e ineficiencia. La labor de los comités "SAR" ha sido muy beneficiosa en la creación de un sistema "SAR" internacional.

Una especial mención merece el de la medicina aeroespacial. En este caso el intercambio está libre del temor a

entregar datos confidenciales, puesto que se trata de mejorar la medicina especializada en enfermedades y dolencias que afectan o se producen como consecuencia de la actividad de vuelo.

Existe también un comité de entrenamiento encargado de fomentar el intercambio de estudiantes y profesores entre las Fuerzas Aéreas de la región. Otros comités que vale la pena mencionar son los de comunicaciones e informática, prevención de accidentes, operaciones especiales, etc.

Las últimas CONJEFAMER han incluido dentro del tema operaciones especiales, los conflictos de bajo nivel de intensidad y la lucha antidroga.

El comité de apoyo aéreo mutuo en caso de desastre organiza periódicamente ejercicios de transporte aéreo en el cual intervienen aeronaves de los países que se inscriben para el evento, bajo la conducción del país organizador. El último ejercicio fue realizado por la Fuerza Aérea de Chile en la zona austral y permitió el traslado real de ayuda a lugares apartados.

En una zona donde se producen catástrofes de gran envergadura, es indispensable tener disponible y haber ejercitado sistemas de mando y control y de administración que aseguren la llegada y el movimiento seguro y expedito de las aeronaves de transporte que concurren con la ayuda internacional y cooperan a distribuirlo hacia la zona afectada por la catástrofe.

Como se puede apreciar, esta organización de colaboración e intercambio entre las Fuerzas Aéreas de la región no trata temas políticos o de alta estrategia aérea, sino que opera bajo un sentido práctico y buscando optimizar la colaboración internacional en todas aquellas áreas donde no existe la barrera del secreto o el tema sea evidente provecho para la mayoría de los integrantes del sistema.

Esta actividad, al poner en contacto directo a los comandantes de las Fuerzas Aéreas y a muchos integrantes de los Estados mayores, genera un natural traspaso de información sobre la calidad y preparación de los oficiales de alto nivel.

Se agrega a lo anterior la evaluación que cada Fuerza Aérea hace de motu propio del resto de las instituciones del mismo género durante la realización de ejercicios de telecomunicaciones y de transporte aéreo. Estos contactos constituyen un factor que contribuye a moderar la amenaza o uso de la fuerza en las crisis locales que nunca faltan entre países con problemas limítrofes o reclamos territoriales. Sin lugar a dudas que estas relaciones están influyendo permanentemente en las estrategias aéreas vigentes y en el desarrollo del poder aéreo de cada país en particular.

A continuación quiero expresar algunas ideas sobre el proceso de incorporación de nuestros países a la tecnología y sistema internacional de explotación y control del espacio exterior en relación con el sistema interamericano vigente en la región.

El sistema interamericano y el espacio exterior

La carrera espacial se inició en Alemania, Unión Soviética y Estados Unidos antes y durante la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente a ese conflicto, los avances han sido aceleradísimos en las grandes potencias, seguidas a distancias por Europa Occidental y Japón.

En nuestra región, en materias espaciales, la distancia entre Estados Unidos y el resto de los países americanos es abismante y la brecha continúa creciendo a gran velocidad. Todos los países cuentan con programas de cooperación y usan información satelítica. Brasil posee un programa y una agencia espacial, siendo el más avanzado en América después de Estados Unidos en esta área.

Este asunto de la explotación del espacio exterior es de carácter nacional. Así como las marinas en todo el mundo fueron las impulsadoras del aprovechamiento y control del mar en beneficio de la humanidad, las Fuerzas Aéreas tienen la responsabilidad de mostrar a sus conciudadanos las posibilidades que ofrece al desarrollo y seguridad nacional el adquirir la tecnología que le permita a la nación expandir su acción al

ámbito del espacio exterior con el mínimo de restricciones y con el propósito de incrementar el desarrollo y bienestar de su población. El país que se mantenga ajeno a este imperativo de la modernidad está quedando fuera de un evento histórico semejante al renacimiento o a la revolución industrial.

El espacio exterior está abierto a los países que sean capaces de colocar artefactos en dicho espacio, con el objeto de coleccionar y transmitir informaciones, cuya recepción y procesamiento permita multiplicar la capacidad productiva, ayudar a un efectivo control aéreo y marítimo, prevenir amenazas naturales, controlar el medio ambiente, proteger los recursos naturales, prevenir amenazas a la seguridad, hacer más eficiente el sistema de comunicaciones y participar con el resto de las naciones en la conquista de la frontera espacial.

Las empresas, más allá del espacio exterior, serán el producto de la colaboración mundial y sólo podrán participar aquéllos que estén presentes en el espacio exterior. Estas no son fantasías, pues todos los días son colocados satélites en órbita terrestre, cuyas prestaciones de servicios recompensan con creces las inversiones realizadas.

Nuestro sistema interamericano tiene la potencialidad para ayudar a los países con vocación espacial a preparar la gente y adquirir la tecnología para aprovechar el espacio exterior mediante programas acordes con las necesidades particulares de cada país y sin afectar el derecho al uso del espacio a las otras naciones.

Hemos visto que Estados Unidos no ha trepido en organizar y dirigir un sistema interamericano cuando eso ha sido conveniente para la contención de hipotéticas o reales amenazas a su seguridad. Esas circunstancias son poco probables que se produzcan en el ámbito del espacio exterior en el futuro.

Sin embargo, nuestros países pueden obtener la preparación de los científicos, técnicos y profesores siguiendo un camino similar al seguido para la formación de los hombres que hoy día conforman el sistema aeronáutico nacional. Por una

parte, aprovechando los sistemas de cooperación interamericanos, ahora orientados a obtener cupos en establecimientos de la Fuerza Aérea norteamericana en donde se imparte enseñanza y formación en las diferentes áreas de las técnicas y ciencias espaciales. Por otra parte, utilizando el propio sistema universitario técnico nacional.

Una tercera opción disponible la constituyen las universidades de países desarrollados, especialmente útiles para la preparación de científicos y técnicos que de regreso al país participen en la formación de la multiplicidad de especialistas que se requieren para operar y aplicar la tecnología espacial. Esta fase es imperativa: sin gente capacitada el camino hacia una presencia espacial es prácticamente imposible. La adquisición de la tecnología implica la inversión de recursos en proyectos factibles de realizar que garanticen un avance en el bienestar general que justifique dicha inversión.

En Chile, existe bastante experiencia en la participación en convenios de cooperación con organismos espaciales norteamericanos y europeos, de manera que el problema consiste en disponer de hombres capacitados y una disponibilidad de recursos orientados al desarrollo espacial.

Está demás, insistir en que es indispensable operar dentro de un sistema de colaboración internacional para llegar a desarrollar algún proyecto espacial que tenga posibilidades ciertas de ser aprovechado con éxito. Es por eso que el sistema interamericano es una de las instancias futuras, el cual mediante algunas modificaciones puede contribuir a abrir las puertas a los países americanos a la tecnología y formación espacial.

El sistema interamericano seguirá funcionando y las conferencias de cooperación entre las Fuerzas Aéreas continuarán realizándose, pero Estados Unidos carece de algún imperativo que lo motive a impulsar un determinado desarrollo espacial en nuestros países.

A diferencia de lo sucedido hasta el derrumbe soviético, son ahora naciones como las nuestras las que tienen que interesar a Estados Unidos u otros países avanzados en participar en proyectos atractivos para ambas partes que signifiquen

ir adquiriendo la tecnología indispensable para llegar a desarrollar programas espaciales propios.

Es inútil hoy día quedarse mirando hacia el norte en espera de invitaciones o iniciativas para concurrir a conferencias o integrar organismos multinacionales que tengan como propósito integrar el esfuerzo para defender y ejercer el control del espacio exterior. Primero, es indispensable manifestar la voluntad política de querer ser y, después, volcar el esfuerzo hacia la comunidad internacional en lo regional y mundial.

El año 1992 ha sido declarado por las Naciones Unidas, el "Año Internacional del Espacio". Durante este año la Fuerza Aérea de Chile y otras entidades nacionales desarrollarán un calendario de eventos, conferencias internacionales, cursos y seminarios. Ellos apuntan directamente a lograr que las entidades y grupos de decisión de los respectivos campos de acción de nuestro país y de los de la región se aboquen a formular las políticas y estructurar los organismos nacionales e internacionales indispensables para superar las amenazas de quedar excluidos del efectivo aprovechamiento de la explotación del espacio exterior en beneficio del desarrollo y seguridad de los países y de la región.

Conclusión

La comunidad política regional y el sistema de colaboración entre las Fuerzas Aéreas latinoamericanas ha descansado en el interés y esfuerzo norteamericano para llegar a crear organizaciones por intermedio de las cuales llegar a definir objetivos y responsabilidades político estratégicas destinadas a preservar la paz y seguridad en la región.

A consecuencia de este liderazgo ejercido por Estados Unidos, estas organizaciones y el sistema americano han sido orientados en consonancia con la estrategia global norteamericana en la cual priman las medidas tendientes a contra atacar amenazas particulares de la seguridad de esa potencia.

Es posible asegurar que, dentro de esta circunstancia de subordinación regional, los países latinoamericanos, y en especial los del cono sur, han podido mantener una relativa independencia dentro de la cual se ha generado un sistema de relaciones interfuerzas aéreas que ha sido un factor de modernidad y entendimiento, cuyo efecto sobre la estabilidad regional no puede medirse, pero tiene que haber sido un factor importante en dicha estabilidad regional.

Mirando el futuro, se puede apreciar que la explotación del espacio externo será una condición indispensable para ser una nación moderna. El uso de ese ámbito es una realidad hoy día y las naciones con esa capacidad se alejan rápidamente del resto de los países atrasados en lo espacial.

Nuestro país posee la potencialidad para ingresar a la era espacial de acuerdo a sus necesidades y recursos. Para ese objeto puede aprovechar el actual sistema de relaciones regionales promoviendo las modificaciones del caso.

El espacio es un ámbito libre para todas las naciones del mundo. Para ingresar a esta dimensión, es indispensable adoptar la decisión política de hacerlo y, luego, desarrollar los programas para ir consiguiendo el potencial humano capacitado y la tecnología espacial requerida mediante un gran esfuerzo nacional y apoyándose en proyectos conjuntos con países avanzados en este campo que actualmente revoluciona a la humanidad.

Sistema de Cooperación Regional de las Fuerzas Aéreas

Telecomunicaciones
e Informaciones

SAR

Entrenamiento

PRE

Apoyo aéreo mutuo

CONJEFAMER

Prevac.

PLAN

Operaciones
Especiales

Medicina
Aeroespacial

Secretaría Permanente

LA SEGURIDAD INTERAMERICANA
NARCOTRAFICO Y
NARCOTERRORISMO

Agustín Toro Dávila

Mayor General de Ejército don Agustín Toro Dávila. Oficial de Estado Mayor. Profesor Militar de Academia en Historia Militar, Estrategia, Geografía y Geopolítica. Ex-Rector de la Universidad de Chile. Ex-Embajador de la República de Chile en Filipinas. Actualmente es profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Con el fin de poder establecer una relación entre los elementos básicos del tema, terrorismo y narcotráfico y la Seguridad Interamericana, me referiré brevemente a la realidad histórica de esta última en cuanto a sus concepciones y a sus aplicaciones reales en las esferas de las amenazas extra-continetales y de las tensiones y crisis en el encuadramiento geográfico continental.

Para algunos autores y estudiosos del tema, la concepción de una unidad americana tiene su origen en la frase del Presidente James Monroe, "América para los americanos", expresada en un discurso al Congreso de Estados Unidos para establecer un principio de la política de su Gobierno frente a posibles pretensiones europeas de recuperar sus imperios coloniales. Sin embargo, aun cuando ella se estimó como una doctrina norteamericana, no tuvo ninguna materialización efectiva hasta más de un siglo después. Fue en 1936, en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial, y durante la Conferencia de la Unión Panamericana de Buenos Aires, la primera ocasión en que se concretó una acción de seguridad colectiva con la aceptación del Procedimiento de Consulta que permitía reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros a fin de proponer medidas de conjunto para hacer frente a amenazas a cualquier país del continente por parte de potencias externas. Este Procedimiento de Consulta fue ratificado 2 años después, en la Conferencia de Lima de 1938 con la declaración de la "Solidaridad Americana".

Entre 1823 y 1936-38, no hubo ninguna aplicación de la doctrina Monroe, pese a que en diferentes oportunidades existieron amenazas e incluso agresiones armadas de potencias de Europa en contra de Estados americanos, ya que en 1890 se constituyó la Unión Panamericana.

Cuando ya se había iniciado la Segunda Guerra Mundial en Europa y en Asia, se llevaron a efecto las primeras dos Conferencias de Consulta, en Panamá (1939) y en La Habana (1940), y en ellas se establecieron acuerdos concretos relacionados con la seguridad colectiva ante amenazas o agresiones desde el exterior y con la base de que "todo atentado contra la

seguridad de un Estado Americano de parte de uno no americano será considerado como un atentado en contra de todos los Estados del continente".

En el concepto de la mantención de la paz, la armonía y la seguridad interna dentro del continente, tampoco se realizaron esfuerzos para adoptar acuerdos y tomar acciones en caso de conflictos entre naciones americanas. Por el contrario, hasta la misma Conferencia de Buenos Aires de 1935, en las relaciones entre Estados Unidos y los países del continente primó la política del garrote de Theodoro Roosevelt, que permitió numerosas y graves interferencias norteamericanas especialmente en Centroamérica y el Caribe. En todas las 10 primeras Conferencias Panamericanas se trató de establecer con plena validez el principio de no intervención, pero no se pudo lograr por el rechazo de acuerdo por parte de Norteamérica; solamente en 1936, en Buenos Aires, ese principio quedó incorporado dentro de los preceptos de la Unión.

En 1947, la situación internacional era diferente a la vivida entre 1939-1945; Japón y Alemania habían sido derrotadas y la Unión Soviética, poniéndose en contra de sus Aliados durante la guerra, había iniciado un proceso de expansionismo político, militar e ideológico enfrentándose al mundo occidental liderado por Estados Unidos en la denominada "Guerra Fría". El enemigo externo de Norteamérica era la URSS y como ésta ostentaba la dirección monopólica del comunismo internacional, fuertemente infiltrado en Iberoamérica y el Caribe, poseía una poderosa arma ideológica para subvertir el orden en esas regiones, afectando con ello la seguridad misma del territorio de Estados Unidos en una maniobra de estrategia indirecta. Resultaba entonces conveniente para Estados Unidos considerar, para los efectos de la seguridad colectiva, no solamente las amenazas externas sino también las internas del continente. Fue entonces cuando se estableció el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

En la actualidad, existen interesantes juicios sobre la validez y eficacia reales del TIAR como instrumento para mantener la paz y la seguridad continentales; los más de ellos

son negativos y propician la necesidad de innovar substancialmente en estas materias; incluso está pendiente la total ratificación de la reforma propuesta en San José de Costa Rica.¹

Entre 1990 y el presente año, los acontecimientos internacionales se han sucedido con extremada rapidez y todos ellos han impedido llegar al estado de paz y seguridad internacionales que se esperaba. Se busca alcanzar un nuevo orden internacional. Sin embargo, son aún muchos los problemas por solucionar, son problemas regionales pero que fácilmente pueden proyectarse hacia el campo internacional. Es indudable que la única superpotencia tratará de que este orden sea favorable a su propia seguridad e intereses y aquí es donde se presenta una gran interrogante y ella es la determinación de si esa monopolaridad existente podrá ser efectivamente un factor de seguridad para el mundo y, en nuestro caso, para nuestro continente, en particular. Winston Churchill expresó que si una potencia pretende tener una seguridad absoluta tendrá de hecho que afectar la seguridad de otras naciones, especialmente las medianas y las pequeñas que se ubican dentro de la zonas en las cuales ejerce o puede ejercer su influencia.

Han surgido problemas de nacionalidades sojuzgadas por un Estado más poderoso o que se sienten amenazadas por hegemonías opuestas a sus intereses y, han hecho sentir sus voces, naciones que no tienen patrias. La distancia entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado se acentúa aceleradamente debido al proteccionismo que se ha impuesto por sobre una más humana, lógica y efectiva política de libre comercio. La problemática económica puede crear tantas divisiones, rivalidades y oposiciones como la político-estratégica y bien podría reemplazarse el neo-imperialismo que existía durante la guerra fría por un neocolonialismo, tomado el primero como un factor de alineamiento ideológico y militar, y el segundo como una forma de dependencia y de imposiciones económicas.

¹ No me extenderé sobre el particular pues significaría entrar a la definición de una temática diferente a la planteada para este ensayo.

Las migraciones aumentan cada día y sus destinos son precisamente encontrar mayores oportunidades de vida y de trabajo en otros países más desarrollados y a los cuales crean difíciles problemas socio-económicos internos. Por la destrucción ecológica del planeta se buscan zonas de reserva para la humanidad, pero esas reservas, con excepción de la Antártida, no son de propiedad internacional, tienen sus dueños y, por tal razón, se produce el dilema de cómo resguardarlas sin afectar ni interferir en las metas de desarrollo de los países bajo cuya jurisdicción están.

Para finalizar este breve recuento de las contradicciones internacionales, mencionaré dos factores o elementos que están gravitando con mucha fuerza en la seguridad internacional y en la interna de muchos países del mundo y a los cuales me referiré en detalle en este mismo ensayo: el terrorismo y el narcotráfico los que, si separadamente constituyen de por sí una seria amenaza, en conjunto se convierten en un peligro de mayores proporciones en lo económico, lo político estratégico y lo social.

En un nuevo orden internacional, para algunos autores en una "pax norteamericana", Estados Unidos está definiendo sus intereses y vulnerabilidades y es por eso que, en el concepto de una Seguridad Interamericana, la superpotencia tendrá que cautelar fundamentalmente sus propios objetivos y necesidades de seguridad; su Gobierno ya ha definido tanto al territorio como al narcotráfico como factores negativos en alto grado para este efecto. Así, el combate de estos dos fenómenos sociales tendría que ser considerado dentro de un actualizado sistema de seguridad interamericana de manera que sea posible realizar acciones conjuntas, armónicas y coordinadas en cuanto a objetivos y acciones.

El narcotráfico

El narcotráfico es el producto de la drogadicción tomando en consideración la fórmula económica internacional que se produce con la ley de la oferta y la demanda.

En su ensayo "El narcotráfico como un problema de Seguridad Nacional" la investigadora Guadalupe González se refiere concretamente a los efectos del narcotráfico en las relaciones interamericanas y sobre esta base se establecerá plantear el impacto de la política anti-narcóticos de Estados Unidos y sus efectos en los países productores de drogas. Sobre este particular, la investigadora citada expresa: "Un aspecto distinto del problema que el narcotráfico plantea a la seguridad regional de América Latina deriva del manejo que Estados Unidos ha dado al problema a nivel interno e internacional. El gobierno norteamericano, desde mediados de la década del setenta, ha definido el problema del abuso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes como un tema vital de su seguridad nacional y como la preocupación pública más importante para la sociedad norteamericana. El creciente interés de Estados Unidos por esta cuestión ha resultado como una politización del fenómeno a nivel regional, que ha traído consigo una multiplicación de las tensiones y fricciones entre Estados Unidos y Latinoamérica".

El fondo del problema de seguridad radica en que el diagnóstico norteamericano desde las perspectivas de su seguridad nacional y sus prioridades de política interna no coincide con la perspectiva latinoamericana como lo señalaremos más adelante.

El ejemplo más notorio del pasado de las tensiones internacionales y aun de un conflicto como efectos del narcotráfico podemos encontrarlo en las llamadas "Guerras del Opio" entre 1839 y 1858 entre el entonces Imperio chino y el Reino Unido.

En los inicios de ese siglo, China se abrió al comercio exterior, especialmente con Gran Bretaña y con Estados Unidos. Los comerciantes de estas nacionalidades, entre ellos Warren Déléano (abuelo del Presidente Franklin Déléano Roosevelt) se percataron que el opio, producto de la India, era como la seda, tenía gran demanda en Gran Bretaña. De esta manera, para los británicos resultaba económicamente conveniente intercambiar

un producto de su colonia que resultaba de bajo costo con el té y la seda de la China por los cuales se podían obtener altos precios en el comercio occidental. Esto pese a que el comercio de la droga había sido prohibido por los emperadores Manchú en Pekín en 1797.

El gobierno chino envió un delegado a Cantón para acabar con el tráfico del opio que se realizaba como contrabando en ese puerto. El funcionario enviado, Lin Tre-Hsu, llegó a Cantón en 1839 y estableció severas medidas, incluso la pena de muerte, para los consumidores chinos a la vez que exigió a los comerciantes extranjeros que entregaran todas las existencias de opio que poseían, quienes se negaron a hacerlo fueron encarcelados. Logró finalmente requisar 50.000 cajones con opio y obtuvo la promesa escrita de todos los comerciantes de no volver a este tráfico ilícito.

El pueblo británico y el gobierno de la Reina Victoria, mal informados, seguramente, tomaron esta situación como una afrenta ya que a sus ciudadanos (contrabandistas como realmente lo eran) se les había encarcelado y requisado sus mercaderías sin compensación. "Si usted me quita el opio, yo le quito la isla" (Hong Kong), era la premisa que establecía Gran Bretaña.

Las acciones bélicas no se demoraron mucho en comenzar y la Armada y el Ejército Británicos derrotaron a las mal equipadas y desorganizadas fuerzas chinas. El opio volvió a entrar sin inconvenientes y Gran Bretaña también se quedó, posteriormente, con Hong Kong.

Cuantitativamente, el problema del consumo de drogas ha crecido en Estados Unidos, pero también ha aumentado en las zonas productoras, lo que es un fenómeno relativamente nuevo que se produce por cuanto la producción en algunos países como Bolivia, Perú, México y Colombia ha crecido en relación con la demanda internacional, lo que ha llevado a los traficantes a entregar sus productos en los mercados internos.

Las principales drogas son la marihuana que, entre 1980 y 1987, tuvo una notoria disminución de consumo; Estados Unidos mismo es el tercer productor de marihuana desde 1988, después de Colombia y México, que son los principales

(Colombia 44,5%; México, 31%). Otra droga es la heroína, siendo México el único productor de esta droga en el hemisferio y controlando el 39% de ella en el mercado norteamericano. La coca, tal vez la droga más publicitada, se produce solamente en tres países de América del Sur, Perú, con el mayor porcentaje; Bolivia y Colombia. Este último país -relativamente pequeño productor- controla cerca de las 3 cuartas partes de toda la coca que se exporta desde la región andina. Las estimaciones en relación con el valor económico que produce este tráfico establecen que él ha alcanzado sobre los 100 mil millones de dólares anuales y sólo entre un 8 a un 10% de este total -15 mil millones- queda en los países productores o de tránsito; un 90% queda en los ingresos del crimen organizado en Norteamérica.

En el narcotráfico se produce un largo y tortuoso camino entre el productor y el consumidor y entre ellos se presentan los fabricantes o refinadores, los transportadores, los grandes grupos compradores y los vendedores, todos los cuales obtienen ganancias cuantiosas que les permiten comprar conciencias y recibir inmunidades.

Como consecuencia se da un fenómeno global integrado por elementos distintos que van desde la drogadicción, que constituye el consumo al cultivo, que es la producción. La oferta y la demanda se integran dentro del marco de la dinámica de un solo mercado y por lo tanto constituyen aspectos mutuamente dependientes. Este tráfico es de carácter transnacional, con una gran red de intermediarios ilegales -que obtienen cuantiosas ganancias- ubicada en países diferentes vinculando a productores y a consumidores; esta es la razón por la cual la amenaza que significa afecta a la seguridad continental. Existe una tendencia a separar la oferta y la demanda como problemas que exigen diferentes formas de ser encarados. La demanda es una enfermedad social en materia de salud pública, la oferta es criminal y constituye un acto de delincuencia.

Las tensiones entre países productores y el principal consumidor del continente, Estados Unidos, se producen por la diferencia de diagnósticos que establecen unos y otro. Estados

Unidos, incapaz hasta la fecha de atacar el problema interno del consumo, ha buscado intensificar la lucha contra el narcotráfico en las regiones donde se cultiva, se refina y se comercializa en grandes partidas. Como se trata de un problema de Seguridad Nacional, la mayor o menor aceptación que presenten los países productores tiene repercusión en las relaciones bilaterales y regionales en otros temas vitales para los intereses de América Latina. La investigadora Guadalupe González, en el ensayo ya citado, da la siguiente justificación a las presiones norteamericanas: "La evolución reciente de la política antinarcotráfico en Estados Unidos, tal como lo reveló el contenido de la legislación aprobada por el Congreso en 1986 y 1988, hace cada día más difícil aislar las negociaciones en materia de narcotráfico entre Estados Unidos y América Latina del resto de los asuntos bilaterales y regionales. La legislación norteamericana institucionaliza estas vinculaciones al establecer sanciones de carácter económico (financiero y comercial) sobre aquellos países que se niegan a colaborar con Estados Unidos contra el narcotráfico".

Sucede, en la generalidad de los casos, que la perspectiva de Estados Unidos, más que solucionar problemas en los países productores, crea otros que afectan el desarrollo y la seguridad interna de esos países; se generan costos y problemas adicionales. Tal vez uno de los mayores inconvenientes que presenta la estrategia norteamericana, destrucción de grupos terroristas involucrados y bloqueo de las exportaciones, es el fortalecimiento necesario de los sistemas de seguridad policiales y militares con lo cual se crea un poder que podría llegar a ser incontrarrestable si esos mismos sistemas no son políticamente controlados. Por otra parte, lo anterior también significa entrar en altos costos financieros o en tener que aceptar las ayudas condicionadas de Estados Unidos y aun también el posible empleo de fuerzas militares de ese país, lo que en sí determina una evidente pérdida de soberanía y puede provocar conflictos antinorteamericanos en las poblaciones civiles, agravando aún más el problema.

Un aspecto del tráfico de drogas, aún no suficientemente establecido y por ello difícil de profundizar, es el llamado

"lavado de dinero" que se genera con las ganancias de miles de millones de dólares que produce este tráfico ilícito.

En el ensayo "El papel crítico del lavado de dinero" de los autores Fausto Natal y Rosa V. Natal, del Ejército de Estados Unidos, se destacan las principales técnicas tradicionales más usadas que son, según los autores, las siguientes:

Técnica smurfing

Consiste en evadir el requerimiento legal, según el cual todo banco norteamericano está obligado a declarar cualquier transición por valor de diez mil dólares o más. El narcotraficante emplea mensajeros de apariencia sencilla para hacer depósitos de menos de diez mil dólares en varias instituciones financieras. El mensajero compra giros bancarios y los deposita en una sola cuenta, en un banco normalmente situado en el extranjero.

Técnica de legalización de negocios

Los narcotraficante frecuentemente invierten en negocios que por lo general manejan un alto volumen de efectivo, tales como almacenes de ventas al por menor, restaurantes y mercados de víveres. El dinero proveniente de las drogas se mezcla con ingresos legítimos, pagando los impuestos legales que corresponden a cualquier entrada lícita. Los dueños legítimos se benefician de esta operación clandestina, ya que mejora el precio de venta de su negocio debido al monto de sus entradas. El peligro que corre el que utiliza esta técnica es la posibilidad de que algún organismo llegue a descubrir que los fondos son mal habidos.

Técnica de cambio de una moneda extranjera

Trabajando con las casas de cambio de moneda extranjera, el narcotraficante puede evadir la acción de la ley, ya que estas instituciones financieras, a diferencia de los bancos, no

están obligadas a llevar registros que identifiquen al cliente, perdiéndose así la continuidad de cualquier pista investigativa. Las casas de cambio permiten a los narcotraficantes comprar giros o letras bancarias en moneda extranjera, instrumentos fáciles de sacar del país.

Técnica de empleo de casas de corretaje

En colaboración con un banco extranjero, el narcotraficante ordena algún instrumento negociable (bono, acciones, etc.) a través de determinada institución, estipulando que el pago al corredor lo hará un mensajero. Las casas de corretaje generalmente aceptan depósitos de grandes sumas en efectivo si los fondos proceden de un banco extranjero o de un cliente importante. Una vez que el narcotraficante haya entregado el dinero a una de estas casas, estará en libertad para vender sus valores negociables por dinero en efectivo.

Técnica de doble facturación

Esta es otra forma popular de evadir impuestos que los narcotraficantes utilizan en el lavado de dinero. En ella, una organización de narcotraficantes adquiere control de entidades constituidas en dos diferentes jurisdicciones. De allí, una firma puede comprar bienes o valores de compañías que se encuentran fuera de la jurisdicción nacional, a precios excesivamente elevados. Estos precios reducen su nivel de ganancias y el monto de los impuestos que deben pagar.

Técnica de reverse flip o compra de propiedad

El narcotraficante encuentra un vendedor de inmuebles dispuesto a cooperar con él, y ambos acuerdan realizar una transacción por un precio oficial muy por debajo de la cotización real del inmueble. La diferencia la recibe el vendedor "bajo de agua". En esta forma, el narcotraficante compra una propiedad que cuesta dos millones de dólares por solamente un

millón según los documentos legales. El otro millón lo entrega al vendedor secretamente. Después de mantener la propiedad por un tiempo prudente, el narcotraficante la vende por el precio verdadero, quedando lavado en esta forma en un millón de dólares.

Técnica de devolución de préstamos

Habiendo establecido una compañía en un país libre de impuestos extranjeros, el narcotraficante compra un negocio en su propio país con un depósito nominal. El saldo aparece como préstamo de la compañía que en secreto tiene fuera del país. En realidad, este préstamo es su propio dinero. Una vez establecido el negocio, tendrá que hacer pagos de amortización como si se tratara de un préstamo legal. Así, el narcotraficante no sólo repatria dinero ilegalmente habido, sino también, se paga a sí mismo los intereses del préstamo y descuenta de sus impuestos el monto de los mismos por considerar que se trata de gastos del negocio.

Por último, es importante señalar que los narcotraficantes a menudo usan estas técnicas en el mismo país en que se ha distribuido la droga. De esta manera, tienen a la disposición el sistema bancario nacional y pueden movilizar sus inversiones a cualquier otro país.

Perspectivas de la oferta y la demanda

Como se expresó anteriormente, Estados Unidos es el principal consumidor de drogas, en él se concentra la mayor demanda, y en América Latina se produce y refina drogas para hacer frente a esa demanda.

En el narcotráfico, en consecuencia, juega un rol importante una ley fundamental de la economía de mercado, la de la oferta y la demanda. Mientras exista demanda se mantiene la oferta. Si Estados Unidos adquiere drogas por más de US\$ 100.000 millones al año, el costo para el Estado de la drogadic-

ción supera los US\$ 300.000 en pérdidas de jornadas laborales, costos hospitalarios, gastos en aplicación de la ley, tribunales, sistema penal, etc. Esto es lo que ha llevado al Gobierno de Washington a dar la prioridad al combate en contra del narcotráfico, pero según Raúl Söhr, investigador en esta materia (Una guerra ambigua: narcotráfico y Fuerzas Armadas), "Estados Unidos ha invertido la lógica elemental de toda economía de mercado. Es la demanda lo que crea la oferta y jamás la inversa". El autor da a conocer cifras (Washington Office on Latin America) para justificar su opinión: "El presupuesto fiscal para 1992 asigna US\$ 11.665 millones destinados a destruir la producción y el comercio de drogas y sólo US\$ 3.549 millones a frenar la demanda. Esta misma situación se revela en dos importantes iniciativas norteamericanas relacionadas con el narcotráfico. (Raúl Söhr)

Prioridades internacionales del Plan Bennet

Reducción del suministro de cocaína. Se proveerá asistencia jurídica, militar y económica a los tres países andinos productores de cocaína para aislar las mayores áreas de cultivo de coca; bloquear la venta de químicos usados en el procesamiento de cocaína; destruir los laboratorios procesadores de clorhidrato de cocaína; y dismantelar las organizaciones de narcotraficantes. Se intensificarán los esfuerzos en las áreas de tránsito y se crearán Centros de Inteligencia Conjuntos en la Cuenca del Caribe.

Reducción del suministro de marihuana a través del respaldo a una ley internacional para la coacción y erradicación, y a través de esfuerzos para desalentar a las naciones de producción menor a incrementar su oferta.

Otros objetivos internacionales:

- Elevar el tema de la droga a la calidad de *issue* de política exterior bilateral.
- Que los Estados Unidos ratifiquen la "Convención de las Naciones Unidas en contra del tráfico ilícito de

estupefacientes y sustancias psicotrópicas" (Entró en vigencia en agosto de 1990), junto con otros tratados de asistencia mutua legal pendientes. Otras naciones deberán ser estimuladas a ratificar la Convención.

- Esfuerzos bilaterales y multilaterales en contra de las actividades de lavado de dinero provenientes del tráfico de drogas.

Cumbre Presidencial de Cartagena

La primera reunión presidencial de lucha contra la droga entre los gobiernos de Bolivia, Perú, Colombia y Estados Unidos, se realizó el 15 de febrero de 1990, en la ciudad de Cartagena de Indias.

La "Declaración de Cartagena", junto con recoger el planteamiento de los países andinos en cuanto a la necesidad de buscar un desarrollo alternativo, se refiere al rol que deben asumir las Fuerzas Armadas en la represión del narcotráfico.

En el punto sobre "Entendimientos relativos al ataque de las drogas ilícitas" se señala:

"La represión del tráfico de drogas ilícitas es una cuestión, en su esencia, de carácter policial. Sin embargo ante su magnitud y las diferentes facetas que presenta, y de conformidad con el interés soberano de cada Estado y con su propio ordenamiento jurídico, las Fuerzas Armadas de cada uno de los países, dentro de su propio territorio y jurisdicción nacionales, también pueden tomar parte. Las Partes podrán establecer los debidos entendimientos bilaterales y multilaterales de cooperación, de conformidad con sus intereses, necesidades y prioridades".

En otro punto, relacionado con la demanda se sostiene: "... es esencial interrumpir la corriente de drogas ilícitas que se dirige del productor al consumidor. Las Partes se comprometen a vigorizar las medidas que tomen dentro de sus países para interrumpir la corriente de drogas ilícitas y aumentar la

coordinación y la cooperación entre ellas, a fin de facilitar esta lucha. Los Estados Unidos están dispuestos a proporcionar mayor cooperación en el equipamiento y capacitación de los organismos policiales de las Partes andinas. Esta cooperación incluye el intercambio de información e inteligencia, según los intereses y prioridades internacionales"2.

Sin embargo, es preciso considerar que programas del gobierno de la Casa Blanca para sustituir el cultivo de la coca por otros como la soya y los cítricos en los países andinos han sido impugnados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, pues ello significaría una competencia para los agricultores norteamericanos. Sobre el particular, legisladores demócratas acusaron en el Congreso a ese Departamento por ceder ante presiones de grandes grupos productores. Según el sociólogo consultor de la CEPAL, Jorge Giusti, existe una "industria de la coca" que afecta las economías de los tres países principales productores, Perú, Bolivia y Colombia.

Caso boliviano: representa el caso más extremo del significado de esta industria de la droga (economía informal) ya que las exportaciones legales del país en 1986 fueron de US\$ 500 millones y las ilegales (producto de la coca) subieron de los US\$ 600 millones.

Caso peruano: en los últimos años el valor promedio de las exportaciones legales ha sido de aproximadamente US\$ 2.600 millones y la de la coca ha significado US\$ 800 millones, poco menos de un tercio.

Caso colombiano: pese a que es el país en el cual se ha centrado la mayor atención, los efectos económicos no alcanzan la significación descrita para los otros dos países; el ingreso ilegal de narco dólares alcanza solamente a US\$ 800 a 1.000 millones lo que representa un sexto de ingreso por exportaciones legales que alcanza a los US\$ 6.000 millones.

Es indudable que la supresión de la "industria de la droga" sin una adecuada sustitución o una lógica compensación

2 En febrero de 1992 se llevará una segunda cumbre presidencial.

a los pequeños propietarios de predios de cultivo, que suben de las 300.000 familias, significará además un grave impacto social.

Es cierto que los ingresos informales que se producen por el tráfico de la droga constituyen una grave distorsión de las economías de esos países, pero también lo es el hecho de que la supresión de ellas, sin compensaciones, constituirá un serio impacto económico y social para ellos. Están dispuestos a aceptar ese impacto pero con ciertas condicionantes, entre ellos, que el país más afectado por el consumo, Estados Unidos, aumente su acción en contra de la demanda de su propio territorio y que apoye económicamente a los gobiernos para paliar los efectos negativos en lo económico y en lo social.

Entre muchas opiniones sobre la forma de resolver esta problemática situación se han presentado dos que se estima serían de gran interés estudiar por quienes están interesados y poseen los conocimientos suficientes para realizar un análisis más profundo:

- Legalizar el comercio de la droga imponiéndole fuertes tasas tributarias y aduaneras.
- Que Estados Unidos compre la producción total de coca (caso similar al de los excedentes agrícolas) pero la destruya.

Ambas opiniones aparecen como utópicas, pero no dejan de tener cierta validez que no debe dejarse de considerar dentro de las acciones a tomar en contra de este tan grave y perjudicial fenómeno social.

El terrorismo y el narcotráfico

El mayor Mark P. Hertling, del Ejército de Estados Unidos, inicia su ensayo "Narcoterrorismo: la nueva guerra internacional" expresando que "es esencial que las fuerzas militares se empeñen para combatir esta nueva amenaza no

convencional", criterio que no es compartido por los gobiernos de muchos países ibero-americanos, aun cuando otros lo han aceptado y han recibido apoyo de armamentos, medios de transporte e incluso de fuerzas militares norteamericanas, especializadas para el combate, en contra del narco-terrorismo, en sus territorios jurisdiccionales.

Las siguientes expresiones del autor en referencia a la combinación del terrorismo con el narcotráfico sintetizan la problemática de la Seguridad Interamericana:

- El narcotraficante colombiano Carlos Lehder Rivas se jactó de que la "coca" ha sido transformada en un arma revolucionaria para la lucha contra el imperialismo norteamericano.
- Lo anterior establece que la coca y el terrorismo unidos son una forma de atacar a Estados Unidos; efecto negativo para la seguridad continental.
- El centro de gravedad para los Estados Unidos en la guerra contra el narco-terrorismo lo constituye la resistencia de la población al uso de drogas; el centro de gravedad del narco-terrorismo es el mercado para sus drogas que le presenta la población estadounidense. La estrategia norteamericana determina los siguientes objetivos decisivos en la acción anti-narcotráfico:
Oferta: Erradicación en los centros productores y de elaboración e interdicción de su tráfico y lavado de dinero.
Demanda: Educación, tratamientos médicos, prueba de drogas y aplicación de la ley.
- Los Estados Unidos pueden tener dificultad en lograr éxito en la guerra de drogas si dirigen sus esfuerzos de erradicación exclusivamente contra los cultivos de amapola y de coca en los campos extranjeros, sin considerar a los campesinos que se ganan la vida con estas cosechas. A menos que el gobierno en el poder les brinde oportunidades para ganar dinero cultivando

otros productos, es probable que surjan grupos insurrectos.

- Los intereses de los países productores pueden verse afectados con la estrategia norteamericana de erradicación puesto que las fuerzas militares no pueden funcionar independientemente. El Departamento de Estado, el Departamento anti-drogas, la CIA, la Agencia para el Desarrollo internacional, embajadores y muchas otras agencias interesadas tienen que colaborar con la nación anfitriona en el empleo de la fuerza militar.
- Los carteles de drogas están ligados a la población local. A los campesinos se les paga bien para cultivar cosechas de drogas, la policía local se deja sobornar, se hace la vista gorda ante las actividades de los contrabandistas, y hasta jueces han aceptado sobornos o bien se han visto amenazados con la muerte. Una actividad que Estados Unidos considera como un esfuerzo de erradicación para sus fuerzas militares puede constituir una contra insurgencia en una nación que lucha contra los narco-traficantes. De lo anteriormente determinado puede deducirse que:

- i) la droga y su tráfico se involucran con el terrorismo;
- ii) que la lucha en contra del narco-terrorismo se buscó más en los marcos exteriores del territorio norteamericano (en los países productores y de tránsito), que en acciones realizadas en el mismo país consumidor.
- iii) que las acciones anti-narco-terroristas pueden generar insurgencia en los países productores (seguridad interna) afectando sus políticas internas y a la vez intensificando la corrupción y el soborno de las autoridades locales; y,
- iv) que una de las principales justificaciones del narco-terrorismo para esa insurgencia se basa en

la resistencia a un imperialismo norteamericano (seguridad colectiva) con lo cual se crea un sentido de oposiciones de intereses entre Estados Unidos y los países iberoamericanos.

Bibliografía

- Augusto Varas, "Terrorismo y Antiterrorismo en las Relaciones Sociales e Internacionales contemporáneas", en: **Estudios Internacionales**, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, abril-junio 1990.
- Francisco Rojas Aravena, "Violencia política y orden internacional", en: **Estudios Internacionales**, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, abril-junio 1990.
- Marcos P. Hertleng, "Narcoterrorismo", en: **Military Review**, Edición hispanoamericana, mayo-junio 1991.
- Fausto y Rosa Natal, "El papel crítico del lavado de dinero", en: **Military Review**, Edición hispanoamericana, mayo-junio 1991.
- Juan Tokatlian, "Seguridad y Drogas", en: **Documento de Trabajo 1988**, Comisión Sudamericana de Paz.
- Luis Maira, "Los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos en Latinoamérica", en: **Documento de Trabajo 1988**, Comisión Sudamericana de Paz.
- Luis Maira, "El narcotráfico como un problema de seguridad nacional", en: **Documento de Trabajo 1989**, Comisión Sudamericana de Paz.
- Walter Laqueur, "The Age of Terrorism" (Little Brown and Company, Boston 1987).
- Ivan Grenoir, "Guerrilles et Terrorisme en Amerique Latine", en: **Etudes Internationales**, Volumen XIX, N^o 4, diciembre 1988.

Raúl Sohr, "Una guerra ambigua: Narcotráfico y Fuerzas Armadas", Notas de Paz - Comisión Sudamericana de Paz, diciembre 1991.

TERRORISMO, NARCOTRAFICO Y
SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD
INTERAMERICANA

CDA Joaquín Urzúa

Coronel de Aviación don Joaquín Urzúa Ricke. Oficial de Estado de la Fuerza Aérea de Chile. Profesor militar en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Prácticamente, cada persona tiene una opinión y casi podríamos agregar una definición de lo que es el terrorismo, pero, una vez escuchadas, se puede establecer que la diversidad de percepciones y muchas veces la escasa profundidad de ellas las constituye en un elemento confuso y generalmente con un alto sesgo ideológico.

Para tratar de tener una idea clara sobre este tema parece conveniente recordar cuál es la acepción que les da a las palabras Terror y Terrorismo el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Castellana:

Terror, del latín *terror* y *terroris*, es miedo, espanto, pavor de un mal que amenaza o de un peligro que se teme; y *terrorismo* es la dominación por el terror o sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror.

De lo antes expuesto, podemos establecer que se trata de una acción psicológica destinada a producir la paralización de una persona, de un grupo de personas y por extensión de todo un cuerpo social.

Se identifica como terrorismo a una metodología política violenta, que puede estar al servicio de un régimen de gobierno u oponerse al mismo. Históricamente, el término surgió para designar la "política de terror" en la Revolución Francesa y por extensión cualquier sistema de coerción basado en el miedo; posteriormente, se difundió para calificar los actos de violencia de grupos opuestos al orden vigente.

Para una mayor precisión podemos hablar de:

El terrorismo de Estado: que consiste en la utilización sistemática de la violencia a través del aparato estatal con fines de intimidación de los adversarios o disidentes, llegando a afectar a veces a la mayoría de la población. Este tipo de terrorismo estatal puede tener una proyección extrema cuando se ejercen acciones violatorias del Derecho Internacional contra otros Estados en forma directa o indirecta mediante la instrumentación de determinados grupos para realizar acciones violentas o por la complicidad de algunos gobiernos con ciertos grupos terroristas que actúan en otros países.

El terrorismo de oposición: también llamado a veces revolucionario, subversivo, individual o de grupos, se dirige contra un gobierno o sistema sociopolítico, atentando contra el orden vigente por medio de hechos susceptibles de propagar el terror y desarticular el poder estatal.

Sin pretender hacer un relato histórico, podemos ver que desde fines del siglo pasado, hasta hoy, se observan numerosas experiencias de este carácter en la actividad de ciertos grupos que pueden ser: anarquistas, revolucionarios de izquierda, reaccionarios de derecha, movimientos nacionalistas o separatistas, bandas fascistas, organizaciones de resistencia anticolonial, etc.; en todo caso, el fenómeno se registra en distintos contextos y presenta rasgos ideológicos muy diversos.

La pregunta fundamental es si resulta justificable o legítimo recurrir a esta metodología en ciertas circunstancias extremas. En última instancia, se trata del problema filosófico de los fines y los medios. Si se trata más profundamente la cuestión, se verá que el terrorismo político de nuestra época es un producto típico del relativismo moral y que sus incalificables demostraciones de crueldad no serían posibles si no fueron por la costumbre marxista consistente en pensar en términos de clases más que de individuos. La mayoría de aquéllos que fueron víctimas de secuestros, fueron escogidos en función de sus ocupaciones, hombres de negocios, diplomáticos, etc.

Puede existir *una tercera categoría de terrorismo*, no utilizado por un régimen estatal, ni contra él, sino que ejercido por un grupo contra otro grupo o sector social (el caso de Ku Klux Klan, de las mafias o el terrorismo inter tribal). Sin embargo, es un fenómeno que tiende a ser absorbido por algunos de los polos de la contradicción entre el poder gubernamental y la oposición.

Hasta aquí hemos recordado algunos conceptos sobre el terrorismo y se ha analizado el problema en forma aislada. El Presidente Reagan, el 8 de julio de 1987, dirigiéndose a la convención de la American Bar Association, expresaba en parte de su discurso: "Existe la tentación de ver los actos terroristas simplemente como el trabajo errático de un pequeño grupo de

fanáticos. Al cometer este error corremos un gran peligro, ya que los ataques a América, a sus ciudadanos, a sus aliados y a otras naciones democráticas en los años recientes, conforman un proceso de terrorismo que tiene implicaciones estratégicas y objetivos políticos. Y sólo cambiando nuestro enfoque desde la perspectiva táctica a la estratégica, solamente identificando este accionar del terror y aquéllos que están detrás de él, podremos esperar establecer una estrategia para enfrentarlo".

Se expresó al comienzo que el terrorismo es una metodología y que es parte instrumento o una etapa de algo mucho más amplio y complejo que es conveniente tener presente, y esto es en general lo que se denomina "*Insurrección*". Se llama así a un levantamiento o rebelión masiva contra el poder establecido, no se trata sólo de una manifestación popular de contenido violento, sino que tiene características ofensivas, en el sentido de la destrucción del sistema político dominante. Puede ser parte de un lucha planificada para la toma del poder o surgir espontáneamente, basado en un proceso de descomposición del régimen imperante o en una situación de crisis social. En el plano de las estrategias o tácticas revolucionarias, la insurrección supone la organización de la actividad de masas y el desarrollo de aparatos políticos capaces de conducirlos.

Veamos ahora cuáles son las etapas del proceso insurreccional. En la mayoría de los gobiernos se suele identificar la subversión con la subversión marxista. Desde el punto puramente ideológico, la subversión será marxista si los que mandan no lo son, o fascista si los que mandan son comunistas. Sin embargo, en un sentido amplio será subversión todo lo que desconozca para el Estado la exclusividad del monopolio legítimo de la coacción. Por lo tanto, la subversión tendrá rasgos y contenidos diferentes, así como causas distintas, según el espacio y el tiempo donde se dé.

Con todo, sea cual fuese el tiempo, el espacio y sus causas, la subversión será parte de un proceso que tiene como

objetivo básico la instauración de un nuevo orden. Este proceso es el llamado proceso insurreccional o guerra revolucionaria.

Este proceso, que consiste en una rebelión en contra de lo establecido, va a tratar de cumplir su objetivo básico a través del cumplimiento sucesivo de tres objetivos preliminares que corresponden a las tres primeras etapas del proceso; etapas que se clasifican en orden ascendente respecto a su gravedad, utilización de medios y recursos y grado de adiestramiento de sus agentes activos.

Para entender mejor los comportamientos insurreccionales en América y su vinculación con los planteamientos políticos, de acuerdo con los actores involucrados, parece conveniente explicar brevemente cada una de las etapas del proceso insurreccional:

- La subversión
- El terrorismo
- La guerrilla, que debe dar origen a la culminación del proceso con,
- La guerra civil

La subversión es la primera etapa del proceso y corresponde al primer objetivo preliminar, o sea, lograr la adhesión y dominio de la población. En esta etapa, será el activista el encargado de lograr la desobediencia civil, alterando el orden público, generando descontento, promoviendo desórdenes callejeros y enfrentamientos contra la fuerza pública, creando crisis de credibilidad en el gobierno, promoviendo la suspensión de actividades laborales y provocando daños a la propiedad pública y privada. Es decir, la subversión perseguirá como objetivo la captación de adherentes infundiendo la sensación de desgobierno con desgaste material, físico y moral de las fuerzas de orden y seguridad.

El terrorismo es la segunda etapa del proceso y corresponde al segundo objetivo preliminar, que es lograr la desmoralización del gobierno y sus partidarios. En esta etapa, el activista es reemplazado por la célula terrorista quien será la

encargada de provocar la inseguridad atemorizando a la población con atentados contra instalaciones de propiedad pública y privada y las personas, con asesinatos y secuestros: se trata de aumentar la sensación de incapacidad del gobierno para impedir tales desmanes. El logro final de esta etapa será el magnicidio, tenga o no el resultado de obtener el objetivo.

La guerrilla es la tercera etapa del proceso y corresponde al tercer objetivo preliminar, que será lograr la derrota de las FF.AA. y el derrocamiento del gobierno. En esta etapa, en la que la guerrilla puede ser urbana o rural, los actores principales serán los grupos paramilitares o grupos guerrilleros con adiestramiento militar capaces de enfrentar a las FF.AA. con armamento mayor. Su característica fundamental será el control por las armas de algunas áreas y sectores del país con impedimento de libre desplazamiento del adversario.

Finalmente, *la guerra civil* será la última etapa del proceso que abarcará a todas las anteriores, en donde las facciones paramilitares se enfrentan en combate abierto con el ejército, habrá participación activa de importantes sectores de la población, el conflicto se produce a través de todo el país y los rivales tratan de buscar la hegemonía política y militar de la nación.

Por lo tanto, se puede deducir que la subversión, el terrorismo, la guerrilla y la guerra civil, no son términos sinónimos, sino etapas sucesivas y no excluyentes del proceso insurreccional, caracterizadas por objetivos, medios y actores determinados, y que pueden presentarse simultáneamente y traslaparse en sus acciones dos o más de ellas.

La determinación de qué métodos se utilizará será en función de la percepción del poder relativo entre los polos en conflicto, pero en la medida que la insurrección vea fortalecida su posición irá evolucionando hacia la guerra civil, abandonando paulatinamente las etapas o métodos preliminares.

Un elemento de primordial importancia para los que ejecutan, participan o dirigen cualquiera de las etapas del proceso insurreccional, y especialmente el terrorismo, es la

utilización de los medios de comunicación, que se convierten en un instrumento vital para el terrorista. A través de la prensa oral y escrita, y especialmente la televisión, logran su objetivo de amplificar el temor hacia todo un grupo social e incluso mucho más allá convirtiéndola en una perfecta caja de resonancia de sus acciones.

Un efecto curioso que los medios de comunicación modernos han tenido sobre el terrorismo es que estos actores se concentren preferentemente en las zonas urbanas, donde los medios de comunicación se encargan rápidamente de difundir sus resultados. Un ejemplo ilustra lo antes expresado: durante la guerra de Argelia uno de los líderes del EFLN expresó "si nosotros abatimos 50 soldados en el Djebel apenas se le prestará atención al hecho, pero si asesinamos a dos hombres de negocios en Argel, con toda certeza lograremos grandes titulares en París".

Con la llegada de la televisión por satélite, este tipo de comentarios conserva todo su valor, 500 millones de telespectadores vieron la matanza en los Juegos Olímpicos de Munich en 1972. Para los terroristas del Grupo Septiembre Negro eso sí que resultó algo que no tenía precio, y tienen que haberlo evaluado como un gran éxito. Las comunicaciones modernas ofrecen a los terroristas oportunidad para dirigirse a una audiencia de nivel mundial.

La internacionalización del terrorismo

El hecho de haber colocado el terrorismo dentro del contexto general de la insurrección, cuando analizamos su existencia dentro del ámbito de una nación, no debe hacernos olvidar su existencia en el ámbito internacional, a lo que en alguna forma nos hemos referido anteriormente al mencionar el terrorismo de estado.

Henry Kissinger distingue tres niveles de terrorismo: los ejecutantes que son el brazo armado, los grupúsculos de estados apoyadores, y finalmente, el Estado expansionista (la Unión

Soviética) cuyos intereses son servidos por las acciones del terror.

Esto, indudablemente, es una demostración clara de una estrategia de enfrentamiento indirecta que claramente describe el General Beaufre, y su escenario privilegiado fue la periferia en el choque durante el período de la guerra fría. Es indudable que esta situación está en plena evolución, pero no debemos olvidar que los cambios que se experimentan en los centros principales de poder tienen una demora en reflejarse en los niveles periféricos, incluso muchas veces manteniendo por largo tiempo su accionar en forma autónoma gracias a condiciones socio-políticas favorables a su existencia.

La internacionalización del terrorismo la describe muy claramente Paul Johnson cuando se refiere a dos incidentes elegidos entre una gran cantidad de hechos semejantes que ilustran el carácter internacional y marxista del movimiento. La masacre de 26 peregrinos, la mayoría portorriqueños, en el aeropuerto israelí de Lod en 1972, fue realizada por marxistas japoneses, entrenados por la OLP en Líbano, armados con armas japonesas que les entregó Carlos en el aeropuerto de Roma. Asimismo los asesinos vascos que liquidaron al almirante español, descendiente de Colón, en 1974, habían sido entrenados en Yemen del Sur y Cuba por alemanes orientales, palestinos y cubanos y usaron explosivos comprados a pistoleros del IRA, que conocieron a los vascos en Argel, con los auspicios de la KGB.

Es significativo que los años setenta y ochenta, a medida que el poder americano experimentaba una declinación relativa, y que el poderío soviético, al contrario, parecía fortalecer, el número de incidentes de terrorismo internacional progresara de forma constante pasando de 279 en 1971 a 1709 en 1980.

Las sociedades totalitarias, cuyas policías secretas tenían el poder de arrestar, mantener en prisión sin procesos judiciales, torturar y practicar el asesinato judicial o matar pura y simplemente, no tuvieron mucho que temer del terrorismo. Sin

embargo, las sociedades liberales y democráticas estuvieron, al contrario, particularmente vulnerables a este fenómeno.

Dado su carácter de amenaza a la estabilidad de todas las sociedades sometidas al imperio del derecho, el terrorismo internacional debería haber sido una de las preocupaciones principales de las Naciones Unidas, pero en los años setenta éste era un organismo corrompido y desmoralizado y sus intervenciones irreflexivas tendían a promover la violencia más que a prevenirla.

Las Naciones Unidas, fundada en 1945 por 51 Estados, la gran mayoría democracias, habían llegado a tener en 1975 la cantidad de 144 miembros para alcanzar, poco tiempo después, a 165, con excepción de 25, todas las otras eran Estados totalitarios o Estados de un solo partido, principalmente izquierdistas. La mayoría activa estaba constituida por los Estados árabes-musulmanes, africanos o dependientes de la hegemonía soviética. Por lo tanto, resultaba imposible adoptar medidas contra el terrorismo.

Más aun, los años 60 y 70, ven la aparición de una sucesión de conferencias, partiendo por 1958 en el Cairo, con la "Primera Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia y Africa", cuyos postulados dieron base programática a los "Comités Nacionales de Solidaridad" que dieron origen a OLAS. Sigue 1960 en Conackry; 1961 Bandung; 1963 Tanganyka; 1965 Accra; 1966 La Habana, donde se crea OLAS y en 1969, en Moscú, L. Brezhnev precisa su doctrina de "Liberación Nacional" que señala en parte "Uno de los sectores decisivos de la lucha anti-imperialista naturalmente existe dentro de los mismos países capitalistas. Los golpes que las fuerzas revolucionarias le están asentando al imperialismo en sus propias ciudadelas son altamente importantes para el total desarrollo mundial".

Ese mismo año, el IX Congreso de la IV Internacional, produjo una resolución sobre América Latina, determinando que "la lucha armada era la única vía posible para su liberación". Más adelante, continuarían en 1972 en La Habana y 1973 en Argel, con la cuarta conferencia de los países no alineados, en

la cual se apoyan los movimientos de liberación y se recibe una carta de Brezhnev en Boumedicne en la cual advierte que la contradicción fundamental no se daba entre países "ricos y pobres", sino entre Moscú y el sistema capitalista.

En América Latina, los años 70 vieron el intento de coordinación entre los diversos grupos insurgentes, especialmente en lo que dice con el empleo del terrorismo, creando organizaciones de colaboración estratégica y táctica, además de asistencia económica de carácter internacional, tratando de lograr un terrorismo internacionalmente organizado. El 13 de febrero de 1974, en una reunión clandestina en Mendoza, se formó la "Junta de Coordinación Revolucionaria", que incluía cuatro grupos: El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) de Argentina, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Bolivia, el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) de Chile y los Tupamaros de Uruguay.

Otra organización internacional que se ha percibido en Sudamérica es el "Batallón de las Américas", la que actúa en el sector norte del sub-continente y de la cual se sabe que ha tenido en 1986 enfrentamientos con el Ejército colombiano. Integran este Batallón, entre otros, el FLN. Farabundo Marti de El Salvador, Sendero Luminoso y Tupac Amaru de Perú; M-19 y ELP. de Colombia; MIR., Montoneros, Tupamaros, Bandera Roja.

Además de estas conexiones interamericanas, estos movimientos se han incorporado a otras organizaciones mundiales, donde no sólo obtienen financiamiento, sino que también equipo, armamento, entrenamiento y otro tipo de ayudas. Particularmente interesante es la conexión con ETA., Libia y el FLP. de Yasser Arafat, sin descartar las muy importantes relaciones mantenidas en el pasado con Nicaragua y que todavía se mantienen con Cuba.

Existe actualmente otra situación de creciente ocurrencia y de particular peligro y complejidad. Los crecientes lazos entre los narcotraficantes y los movimientos insurgentes en Colombia, y en menor grado en Perú, hacen que esta peligrosa simbiosis

se haya constituido en un factor de creciente preocupación. Los grupos guerrilleros han reconocido la posibilidad de obtener financiamiento para sus actividades con recursos provenientes de los billones de dólares en ganancias que obtiene la industria subterránea de los narcóticos. Este es un arreglo mutuamente beneficioso: los narcotraficantes pagan por protección y otros servicios que proporcionan los grupos insurgentes, y éstos obtienen otros ingresos que complementan los métodos usuales de autofinanciamiento del terrorismo que incluyen robos, extorsiones y secuestros por los que obtienen altos rescates, ya que el apoyo anteriormente importante de la Unión Soviética, vía Cuba o Nicaragua, ha ido paulatinamente desapareciendo.

Toda esta situación de internacionalización de la insurgencia y, por ende del terrorismo, da como resultado que las acciones que desarrollan los Estados latinoamericanos para contrarrestarla, reprimirla o eliminarla, tienen por fuerza que tener una connotación en el campo internacional y particularmente en el ámbito de las Relaciones Internacionales Interamericanas. Los organismos como la OEA y los tratados como el TIAR no son aplicables por cuanto fueron concebidos y creados considerando otro escenario, en el cual el fenómeno que nos ocupa no existía.

Es importante tener presente en este tema, cuál es la percepción del problema por parte de los Estados Unidos de América, por tratarse de la potencia hegemónica en el continente, que, actualmente, a raíz de los cambios espectaculares de balance de poder, es la única superpotencia.

En el documento Militar Postura de 1989, preparado por la junta de jefes de Estado Mayor, se establece en la parte de las Realidades Globales:

"Adicionalmente, un desprecio persistente por las normas de la ley internacional por parte de naciones que persisten en exportar violencia, grupos involucrados en subversión o actividades terroristas y carteles subterráneos que profitan el tráfico de drogas, presentan una clara y permanente amenaza para las vidas y propiedades norteamericanas, minan los esfuerzos de los países aún en vías de desarrollo para

alcanzar el progreso político y social bajo formas de gobierno democrático y ponen en peligro la cordialidad de las relaciones de buena voluntad. Sobre todo estas fuerzas desestabilizadoras confrontan a los Estados Unidos con unos desafíos únicos y complejos que amenazan la paz y la estabilidad global".

En lo que concierne al terrorismo en Latinoamérica, éste ha disminuido ligeramente, constituyendo aquí, junto con Europa y el Medio Oriente, uno de los tres lugares de mayor ocurrencia en que los ataques dirigidos específicamente contra los Estados Unidos corresponden aproximadamente al 20% del total.

Es significativo que el tema del terrorismo en Latinoamérica tiene un grado de atención extremadamente bajo en comparación al tema de la droga, y sólo cobra importancia cuando se le une en el concepto de narcoterrorismo. La insurgencia interna dentro de cada uno de los países latinoamericanos no se percibe como una amenaza para ningún interés vital norteamericano, por lo que el grado de atención hacia ella es mínimo.

A este respecto, es sumamente interesante lo que expresa el antropólogo peruano Carlos Iván de Gregori en una entrevista que da al diario "El Mercurio" el 01 de diciembre de 1991, cuando el periodista cita expresiones del Presidente Fujimori, en el sentido que los 250.000 agricultores cocaleros de Perú dejaron de ser enemigos del gobierno y que coincide con la táctica del General Arcineges en su lucha contra el terrorismo; se ganó a los campesinos, pero se alienó a la D.E.A. norteamericana (Drug Enforcement Agency). Allí hay un conflicto de intereses muy fuertes, porque para Perú el problema principal es Sendero Luminoso y para Estados Unidos el narcotráfico. Casos semejantes ocurren en Colombia, México y muchos otros lugares.

AMERICA LATINA EN LA
POST GUERRA FRIA:
NUEVAS OPORTUNIDADES
PARA LA CONCERTACION
ESTRATEGICA

Francisco Rojas Aravena

Francisco Rojas Aravena, Master en Ciencias Políticas, especialista en relaciones internacionales. Estudios de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad de Belgrano, Argentina. Ha sido profesor de la Universidad Nacional de Costa Rica y director de la revista **Relaciones Internacionales** de la misma Universidad. Profesor de Posgrado de Relaciones Internacionales de FLACSO/Costa Rica. Fue profesor visitante del Latin American and Caribbean Center en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Se ha desempeñado como consultor de CEPAL y del PNUD. Es autor de **Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centroamericana**. (EUNA: Costa Rica, 1990), coautor de **¿Súbditos o Aliados? La política exterior de Estados Unidos en Centroamérica** (Porvenir: Costa Rica, 1989) y coordinador de **Costa Rica en el Sistema Internacional**. (Nueva Sociedad: Caracas, 1990).

Actualmente es Coordinador Adjunto del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

El sistema internacional culminó una etapa. Concluyeron cuatro décadas de conflicto bipolar global. Estamos en el umbral de un nuevo régimen internacional. Los actores internacionales están reposicionándose y articulando nuevos conceptos y doctrinas para la nueva fase. Aún se está en una etapa de diseño y de expresión de metas. Al igual que en otras etapas históricas, al culminar una etapa, crecen las esperanzas de construir un régimen internacional de cooperación y paz. Saltar desde esas esperanzas a la construcción de una nueva realidad requiere concertar una voluntad política que sea capaz de transformar las ideas en conceptos y éstos en organizaciones e instituciones que ejecuten políticas y acciones efectivas. Las diferentes regiones del mundo tienen oportunidades diversas para mejorar su inserción en la futura articulación global.

Para América Latina representa una oportunidad, pero ella no está libre de obstáculos. Los pasos que se den hoy serán determinantes. Estamos en un momento fundacional, las tendencias que se construyan hoy serán determinantes en el posicionamiento internacional de la región. La cooperación para la paz y el desarrollo de acciones en el campo de seguridad pueden posibilitar un mayor grado de concertación en el plano estratégico. Al mirar el futuro debemos aprender de las lecciones del pasado reciente. América Latina no es una unidad y tiene intereses diversos pero que pueden concertarse. América Latina debe evitar el choque de poderes externos en su territorio. Ello es posible si los estados de la región perciben satisfactorios niveles de seguridad, sobre la base de sus propias capacidades disuasivas y la construcción de un régimen regional de seguridad.

En este trabajo, se analizan los condicionantes producidos por el fin de la guerra fría, y se destacan las oportunidades que este cambio trascendente produce para un reposicionamiento de la región y la conformación de regímenes internacionales de cooperación como forma de relación. En este campo se analiza la importante experiencia que se ha acumulado en el desarrollo y fomento de las Medidas de Confianza Mutua. Se reseñan los

grandes avances desarrollados en los últimos años en la conformación de una zona de regímenes democráticos y en un área libre de armamentos de destrucción masiva. Hechos éstos que pueden permitir, en el contexto generado por el fin de la guerra fría, fijar parámetros para un mejor manejo de crisis y una tendencia a la reducción multilateral, balanceada y verificable de fuerzas en América Latina.

El fin de la guerra fría y el nuevo contexto estratégico

La guerra fría caracterizó las relaciones globales por cuatro décadas. En este período, la organización del mundo se articuló en torno al conflicto bipolar entre las superpotencias. El espacio de acción estaba dado por un conflicto global, expresado en el escenario planetario, y la imposibilidad del uso de todos los medios y recursos de poder de las potencias, ya que ello implicaba el fin del planeta. El sistema construido en Yalta y Postdam desapareció. Más aun, uno de los estados nacionales que lo suscribieron también ha desaparecido. El fin de esta etapa obliga a repensar las formas de articulación y los efectos que en las relaciones entre las sociedades y los estados producirá este reacomodo global.

Los principales ejes ordenadores están en construcción, lo que posibilita a la región latinoamericana una oportunidad de incidencia, si es capaz de hacer uso de sus escasos recursos de poder, en términos globales, y de su relativa marginalidad estratégica en cualquier escenario de plazo medio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para la región la posibilidad de "aislamiento" no tuvo vigencia real desde el momento que se produjeron los primeros avances tecnológicos. La integración en el conflicto ideológico estuvo siempre presente¹, por lo cual la región crecientemente quedó inserta en los conflictos

¹ Augusto Varas. *América Latina Unión Soviética: Una Nueva Relación*. GEL, Argentina, 1988.

globales, pese a su marginalidad estratégica². Es decir, la clave de futuro está en el nuevo rol estratégico de la región. Este debe ser percibido desde la capacidad de la región o de una parte de ella de actuar como *actor* y no como *posición* territorial geográfica³.

Estamos en presencia de un cambio en la naturaleza y los fundamentos del sistema interestatal. Este sistema fue estructurado sobre la base del principio de la no intervención en 1648 cuando fue suscrita la Paz de Westfalia. Esta es una transformación estructural, los procesos de transnacionalización y de globalización transforman en el interior de los estados nacionales las bases sobre las que se estructura su poder y autoridad. Así también, vamos hacia la producción de un orden internacional expresado en muchos niveles, en el cual las relaciones de poder son importantes pero como expresión de un nivel de autoridad y no del conjunto de las relaciones involucradas⁴. Hoy los conceptos principales que explican los cambios, y las nociones claves que apoyan el análisis, en una determinada sociedad, tienen relación con las transformaciones globales y sus efectos en las sociedades nacionales.

El cambio es tan profundo que las visiones históricas, en esta etapa, sólo nos permiten visualizar los puntos de partida y reconocer los intereses y metas que han procurado los diversos actores en los diferentes estadios. En donde sí hay un importante bagaje acumulado es en la conceptualización y explicitación de políticas y medidas destinadas al control y manejo de crisis.

² Edgardo Mercado Jarrín. *Un sistema de seguridad y defensa sudamericano*. CEPEI. Lima, 1989.

³ Augusto Varas. *La Política de las Armas en América Latina*. FLACSO. Santiago, 1988.

⁴ Robert W. Cox, "Globalización, multilateralismo y posibilidades de elección", en *Trabajo en Progreso*, Universidad de las Naciones Unidas. Vol 13, N° 1, julio 1990.

El inicio de la década de los noventa está signado por el auge del multilateralismo, el incremento de la cooperación, la reducción de la tensión y la rivalidad internacional y la reducción del gasto militar global. Desde la perspectiva de los actores, está caracterizado por la desaparición de la Unión Soviética, los esfuerzos por conformar la Comunidad de Estados Independientes, el nacimiento de una Unión Europea Occidental como producto de la profundización de los acuerdos de la Comunidad Europea. En América Latina los esfuerzos de concertación e integración regional, una gradual recuperación económica y un amplio proceso de distensión interestatal caracterizan la nueva etapa. Las diferencias con la década anterior son enormes, cambiaron las tendencias fundamentales. La década de los años ochenta estuvo marcada a nivel global por el sello que le brindó a los asuntos estratégicos la administración Reagan. En sus dos períodos presidenciales, el tema central fue recuperar el poder y la influencia mundial de Estados Unidos. La óptica geopolítica, o geoestratégica, fue crucial. El desarrollo de una definida política de contención, y cuya máxima expresión fue la política de la Iniciativa de Defensa Estratégica, tuvo consecuencias diversas para las distintas regiones del planeta, e incluso para el propio Estados Unidos. En América Latina, la crisis centroamericana polarizó las opciones y generó una constante incertidumbre.

La caída de los regímenes comunistas en Europa del este, a fines de 1989, la aceptación soviética de la pérdida de tutelaje sobre esa región, el abandono de lo que se había denominado la "doctrina Brezhnev" o de "soberanía limitada" en las fronteras de "campo socialista" y, fundamentalmente, su retiro en la competencia por la hegemonía militar con occidente, expresado en la disolución del Pacto de Varsovia, produjeron un gran cambio internacional: el fin de la guerra fría. Este proceso se vio reafirmado y fortalecido con el fin de los conflictos regionales, en el caso latinoamericano, 1989, se había desactivado la crisis centroamericana sobre la base de los Acuerdos de Esquipulas II.

Estos cambios trascendentales modificaron las bases estructurales del sistema internacional y permitió a la administración Bush un gran margen de maniobra en el ámbito militar y la capacidad de generar opciones favorables a sus intereses en diversos ámbitos planetarios. Sin embargo, el costo del gasto militar de la década pasada afectó su economía, incrementando su déficit financiero y comercial. La gran opción es que los dividendos de la paz también puedan expresarse para esta superpotencia en otros ámbitos, más allá del militar.

América Latina también fue parte de este proceso global de distensión. Su principal contribución fue haber establecido acciones de reconciliación nacional y subregional. Entre las más destacadas cabe mencionar el proceso de paz en Centroamérica - el proceso de *Esquipulas II* - y la incorporación al sistema político de las fuerzas guerrilleras en Colombia, Ecuador, Centroamérica. Con los procesos electorales en Chile - plebiscito y elección presidencial - finalizaron una larga cadena de eventos y procesos destinados a reestablecer sistemas políticos democráticos en el conjunto de los países de la región. La conjunción de los procesos nacionales y regionales de reconciliación, el auge democrático y el fin de la guerra fría abren a la región latinoamericana una amplia gama de opciones. Se rompió para los países del área el constreñimiento estructural establecido con la pugna bipolar. América Latina hoy es una zona libre de tensiones derivadas de factores globales, esta circunstancia debe ser aprovechada, transformando a la región en un actor no periférico del nuevo escenario internacional en los temas que afectan a sus intereses centrales. Ello se alcanzará si existe una política efectiva destinada a concertar intereses. Este es un primer escenario de carácter cooperativo.

Dada esta perspectiva, los cursos de acción de carácter cooperativo deberían alcanzar un mayor peso. La percepción dominante es que las democracias tienden a resolver los problemas por medios pacíficos, por medio del derecho, más que por la coacción o el uso de la fuerza. No obstante, la existencia de regímenes democráticos en la región por sí solos

no asegura la compatibilización de intereses y la desactivación de conflictos. Para resolverlos o controlarlos, se requieren acciones y la generación de alternativas. La principal acción de carácter unilateral está referida a la construcción de capacidades militares disuasivas. Las acciones bi o multilaterales están referidas a dos ámbitos: la construcción de un cierto balance o la constitución de un régimen de cooperación. El resurgimiento de problemas "tradicionales" vinculados a la competencia por espacios territoriales, por influencia política y el balance militar, aunado a la aparición de agendas en las cuales las distintas posiciones pueden producir conflictos, como el combate del narcotráfico o sobre a quién corresponde decidir los temas ambientales en el ámbito territorial de un estado, pueden tener un efecto contrario. Apuntan hacia un aumento de las tensiones en el ámbito regional e incluso en el hemisférico, en forma independiente del tipo de sistema político.

Este segundo escenario lo que describe es la aparición de un ámbito propicio para la expresión renovada de viejas y nuevas tensiones, en donde las instituciones, los controles, condicionamientos y mecanismos establecidos, en el período de la guerra fría, pueden no ser los más efectivos. Terminó la guerra fría pero no la diferenciación de intereses. Las relaciones de poder se mantienen y con ellas los conflictos concomitantes. Sin embargo, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que dentro de sus funciones, como institución de coordinación militar hemisférica, está el servir de mecanismo de solución de controversias, quedó sepultado bajo el peso de la guerra de las Malvinas (1982) y de la invasión a Panamá (1989).

La principal opción abierta en esta etapa de post guerra fría es, hasta la fecha en América Latina, la cooperación. La tendencia apunta a un control y desactivación de los eventuales conflictos a partir de la acción multilateral, expresado en acuerdos, compromisos y declaraciones, como en la concertación de acciones. Si lo multilateral se impone como tendencia en la resolución de los conflictos, la cooperación tendrá el mayor peso y los dividendos para la paz serán equitativos. La

resolución de los conflictos tendrá como parámetro orientador la cooperación para la paz. Su desarrollo la consolidará como la tendencia dominante de los cursos de acción de los actores estatales y no gubernamentales de la región. Desafiar esa tendencia impulsando el conflicto tendrá altos costos. Las acciones y los efectos de la Guerra del Golfo pueden ser vistos también en esta perspectiva. Fueron una señal clara y determinante de la voluntad de la inmensa mayoría de los actores del sistema de impedir la agresión y la violación de la soberanía mediante el ejercicio del uso del conjunto de las herramientas de poder, incluido el militar, por una coalición construida y sustentada en la legalidad y la legitimidad multilateral. El embargo comercial y las sanciones diplomáticas impulsadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el caso haitiano son parte de esta tendencia en el ámbito regional.

Hacia un régimen de cooperación estratégico regional

El fin del conflicto ideológico no significa, como hemos señalado, la desaparición simultánea de otros conflictos. De hecho, lo que ocurre es la desaparición del marco polarizador que organizaba y agrupaba a los actores en dicho conflicto. Las diferencias de intereses se mantienen, y pueden aflorar nuevas tensiones. De allí la necesidad de tener un cauce para arribar a soluciones. Estos caminos deben ser construídos estableciendo un nuevo marco conceptual que recoja los errores de apreciación del pasado. Estos tienen que ver, principalmente, con la diversidad de intereses y las dificultades para construir un marco común hemisférico y subregional. La comunalidad de intereses hemisféricos fue una falacia casi tan fuerte como la identidad de propósitos y de acción regional. De allí que para la nueva etapa sean necesarios una diferenciación de los foros, aquéllos cuyo eje es la interloción hemisférica y aquéllos dedicados a la articulación latinoamericana.

La región posee una importante trama legal y experiencia institucional - hemisférica y regional - como para despren-

derse de ella. En el plano hemisférico, al no poseer otro ente se debe pensar en la reestructuración y en la renovación del marco institucional de la Organización de Estados Americanos. Esta organización, sobre la base de la ejecución de las recomendaciones sugeridas en la XXI Asamblea General, podría cumplir un rol efectivo como foro hemisférico⁵. No existe otro instrumento multilateral continental al cual recurrir para efectivizar un diálogo hemisférico. Adicionalmente, cinco factores reafirman la importancia de transformar la organización y no de eliminarla: i) la plena representación hemisférica con el ingreso de Canadá, Belice y Guyana, ii) el fin del sello ideológico que le imprimió la guerra fría, iii) la capacidad y experiencia técnica acumulada en el organismo, iv) la presencia de organismos adjuntos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, v) la legitimidad de la trama jurídica construida en más de cuatro décadas.

En el ámbito regional, el *Grupo de Río* se ha constituido en el foro de concertación y coordinación política regional. El Grupo adquirió, en 1990, una nueva fisonomía acorde con una amplia representación de la región y consolidó una base consensual firme en torno a la democracia como principio articulador⁶. Su institucionalización es un hecho. Las reuniones de Jefes de Estado y de cancilleres han permitido en un primer nivel de avance conformar una percepción similar de los cambios internacionales y establecer las diferencias sobre los

⁵ Organización de Estados Americanos. *Informe del grupo de reflexión sobre el sistema interamericano*. AG/doc.2695/91.

⁶ En la IV Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política se acordó su ampliación invitando a participar a los Presidentes de Bolivia y Paraguay, a un representante de los países centroamericanos y de la comunidad de los países caribeños.

De esta forma el mecanismo quedó compuesto por: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y los representantes de Centroamérica y del el Caribe.

problemas y las soluciones que afectan a la región. La concertación no ha logrado establecer una acción mancomunada efectiva.

A inicios de los noventa se expresan las dos instancias de coordinación, diálogo e interlocución, lo que redundará en una mayor oportunidad para establecer acciones de prevención y manejo de crisis. La adecuación de la OEA puesta de manifiesto en la vigésimo primera Asamblea General, de junio de 1991, en especial con el *Compromiso de Santiago* con la democracia y con la renovación del sistema interamericano, aunado a la consolidación del espacio latinoamericano del Grupo de Río, han permitido la creación de un espacio en el que se podrían establecer medidas de carácter preventivo. Ello posibilita que los dividendos de la paz en el ámbito hemisférico serán distribuidos en el conjunto de la región.

La voluntad política regional debe expresarse en avances conceptuales y en mecanismos de acción que fomenten la cooperación para la paz, como ámbito específico de la cooperación internacional en el área estratégico/militar.

La cooperación para la paz

La conceptualización de la *cooperación para la paz* es un fenómeno nuevo en el ámbito internacional, en particular en América Latina. Este es un proceso en desarrollo que se nutre de distintas experiencias de resolución pacífica de conflictos, de la firma de acuerdos y tratados que propenden al fomento de medidas de confianza mutua y al desarrollo de la seguridad compartida. En el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, de 1985, relativo al *Estudio sobre los conceptos de seguridad*, en el que se revisan los principales conceptos no se incluye el de cooperación para la paz⁷. Los avances registrados en la distensión internacional de fines de la

⁷ Naciones Unidas. Estudio sobre los Conceptos de Seguridad. A/40/553. Agosto de 1985.

década de los ochenta posibilitaron esta conceptualización aun antes del fin de la guerra fría.

La cooperación para la paz se vincula a un nuevo derecho o a un derecho en formación, el derecho a la paz⁸. Este es producto de la evolución acelerada del derecho internacional en materia de paz, sobre todo en el contexto moderno donde la amenaza a la paz es una amenaza de destrucción de toda la humanidad. El derecho a la paz se fundamenta en la declaración de Naciones Unidas sobre el *Derecho de los pueblos a la paz*, adoptada el 12 de noviembre de 1984 por medio de la resolución 39/11⁹. En esta declaración, se expresa que los "pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado al paz". Las acciones en este campo, a las que la misma declaración hace un llamamiento corresponden a formas específicas de cooperación para la paz. Los acuerdos suscritos por las grandes potencias en el ámbito de la reducción del arsenal atómico avanzan en este camino.

La revolución en las telecomunicaciones y en la nuevas tecnologías, aunada a la discusión sobre la imposibilidad de ganar una guerra nuclear, ha redefinido los conceptos fundamentales de la defensa, la seguridad y las acciones político - diplomáticas en este campo. En síntesis, están cambiando las perspectivas estratégicas y con ellas las conceptualizaciones de la guerra y la paz. La planificación y la gestión de la defensa y la paz, en el Estado moderno, son una tarea multidisciplinaria y pluri-institucional, las cuales se desarrollan sobre un cada vez mas amplio espacio de definición de lo estratégico¹⁰.

⁸ Manuel Becerra R. "El derecho a la paz y el derecho internacional del desarrollo". México.

⁹ Naciones Unidas. *Derechos Humanos: recopilación de instrumentos internacionales*. ST/HR/1/Rev.3. Nueva York: 1988.

¹⁰ Augusto Varas. "La cooperación regional para la paz: relaciones exteriores y defensa nacional". En *Cono Sur*, Vol. VIII, N° 2, marzo-abril de 1989. FLACSO/Chile. Santiago: 1989.

La cooperación para la paz otorga un sentido positivo a las acciones de la paz. Es decir, la paz puede ser definida por acciones de cooperación y no únicamente por la ausencia de guerra. La paz puede ser lograda por diversos medios, un instrumento principal ha sido el mantenimiento de capacidades disuasivas. La conjunción de esas capacidades con un sistema de acuerdos y medidas expresados en un régimen de cooperación incrementan la estabilidad y con ella la paz.

La cooperación para la paz se ubica, principalmente, aunque no en forma exclusiva¹¹, en el ámbito de las relaciones interestatales, es decir, en una perspectiva intergubernamental. El agente básico de la cooperación es el Estado en relación con otro Estado. De la misma manera, son los actores estatales los que pueden hacer la guerra o poseen la fuerza para impulsarla en el ámbito internacional. La cooperación para la paz surge de la necesidad de todo estado de establecer políticas específicas tendientes a resolver las demandas que surgen desde el ámbito de la seguridad y que tienen como fin garantizar la seguridad del estado en el sistema internacional. Abordar por lo tanto la cooperación para la paz nos pone en una perspectiva más global referida a los factores que favorecen o afectan la seguridad internacional y la capacidad de acción de los distintos actores.

La seguridad es un derecho de todo Estado, pero al no haber autoridad centralizada que haga efectivo ese derecho son los propios estados los que deben proporcionárselo. Esto los pone como sujetos y objetos en un mismo proceso, en el cual, si prima la fuerza y los recursos de poder, sólo los grandes actores, o los con cuotas significativas de poder, podrían disfrutar de ese derecho. En el mundo actual ese disfrute puede ser más amplio sobre la base de la cooperación.

¹¹ La acción de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en este campo, como en casi todos los ámbitos, es muy importante tanto por fomentar una política de acercamiento, por la promoción de diagnósticos, como por las labores de docencia y formación.

La cooperación para la paz, al igual que otras acciones, busca incidir para proteger los intereses nacionales, particularmente los referidos a la esfera de la seguridad. Por ello, en las acciones de cooperación para la paz tienden a confluír, por una parte, acciones de carácter eminentemente político, donde la diplomacia juega un rol principal. Por el otro, acciones en una pluralidad de campos que inciden en la seguridad, tales como acciones militares, económicas, jurídicas. La amplitud de estas acciones dependerá de la creatividad de los acuerdos y del rango en el cual se definan los asuntos de la seguridad. ¿Qué contenido dar a los asuntos de seguridad, uno restringido u otro amplio? Optar por una u otra alternativa dependerá de cada situación específica y de la forma en que la inclusión/exclusión afecte al proceso negociador.

En todo caso, debe tenerse presente que la amplificación creciente de los asuntos de seguridad hace más complejos y diversifica el tipo de políticas y acciones. Por lo tanto, también las negociaciones, las medidas de confianza mutua, la verificación, la inspección o la institucionalización se complejizan y tienen mayores costos. La agenda de seguridad hemisférica se ha diversificado, y en la postguerra fría una serie de temas no militares tienden a ser incluidos entre los temas estratégicos. Tal es el caso del narcotráfico. La globalización y multilateralización de la agenda internacional tiende a producir un efecto inclusivo para dar cabida al abanico de intereses presentes.

En general, todo curso de acción que busque incidir en el ámbito de los intereses de seguridad, siempre, es visualizado con cierto "sentido de urgencia". Busca tener un impacto en la situación coyuntural, responder a una situación precisa. Sin embargo, aun siendo motivada por este impulso de carácter mediato sus efectos pueden, y muchas veces buscan, ser más amplios, generar una tendencia de largo plazo. Generar tendencias de larga data es más fácil cuando se refiere a relaciones de carácter simétrico, es decir entre estados que poseen un poder relativo más o menos equivalente y que perciben que así será en el futuro.

Las acciones desarrolladas en América Latina en los últimos años están generando una práctica de cooperación en el ámbito de la seguridad de gran importancia. La tendencia hacia la cooperación para la paz se afianza entre los países de la región, considerada ésta en sus tres subregiones Sudamérica, Centroamérica y el Caribe.

América Latina región libre de armas de destrucción masiva

Uno de los terrenos en los que la región latinoamericana ha desarrollado y renovado recientemente una práctica de cooperación para la paz es en el referido al control y proscripción de las armas de destrucción masiva.

Uno de los mayores peligros en el campo del control de conflictos estratégicos lo constituye la proliferación de armamentos nucleares. América Latina manifestó su voluntad de ser una zona libre de armas nucleares por medio del Tratado de Tlatelolco. Sin embargo, la plena vigencia del tratado estaba puesta en cuestión como producto de la no suscripción, ratificación o salvaguardas establecidas por Argentina, Brasil, Chile y Cuba. El Acuerdo suscrito por los presidentes Carlos Menem, de Argentina, y Fernando Collor, de Brasil, en Foz de Iguazú, el 28 de noviembre de 1990, mediante el cual ambos gobiernos renuncian formalmente a construir armas nucleares y establecen que el potencial y el desarrollo alcanzado en este campo será empleado sólo para fines pacíficos, marca un cambio fundamental en la región y en el hemisferio. Argentina y Brasil sobre la base del consenso alcanzado con este Acuerdo, establecieron una nueva modalidad de relación con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) salvaguardando el derecho a una plena autonomía y capacitación tecnológica en esta materia. Para ello suscribieron, el 13 de diciembre de 1991, en Viena un Acuerdo de verificación e inspección en el que participa activamente la OIEA.

La suscripción de este acuerdo, que fue saludado y apoyado por el Presidente de Chile, Patricio Aylwin, rompió

largas décadas de desconfianza y rivalidad entre Argentina y Brasil. El sistema de salvaguardias estableció un cronograma de fiscalización por parte de técnicos de ambos países y el establecimiento de un comité técnico permanente que posibilita un sistema de contabilidad y control que asegura la presentación conjunta a la Agencia Internacional de Energía Atómica. La suscripción de este acuerdo supone resolver el veto a la transferencia de tecnologías y equipos por parte de los países industrializados. La suscripción pocos días antes de la gira latinoamericana del presidente Bush fue una señal que existe una responsabilidad en este tema de proyección militar estratégica. Esta renuncia fue realizada cuando ambos países ya habían alcanzado el dominio de los conocimientos y completado el control técnico de los procesos que podrían haber posibilitado la construcción de artefactos nucleares para usos no pacíficos.

El presidente Bush aplaudió el acuerdo argentino - brasileño, del 28 de noviembre de 1990, en los discursos pronunciados en las sesiones especiales de los Congresos Nacionales en Brasilia y en Buenos Aires. Destacó la importancia de poner en vigencia el Tratado de Tlatelolco, con lo que se asegura que los programas de energía nuclear se emplearán sólo con fines pacíficos. Fue así como el presidente expresó "queremos que el hemisferio occidental sirva de modelo de seguridad, estabilidad y paz para todo el mundo. Juntos aseguremos que este hemisferio permanezca unido para evitar que en ninguna parte del mundo se diseminen armas nucleares, o los más recientes y peligrosos misiles balísticos"¹². El compromiso de avanzar en la puesta en marcha del Tratado de Tlatelolco permitirá a Argentina y Brasil obtener tecnología avanzada en este campo. En efecto, al avanzar en el compromiso de cumplir con las salvaguardias internacionales, "permitirá que Estados Unidos y otros países aumenten de modo significativo el alcance de nuestra cooperación nuclear y de otra naturaleza técnica",

¹² Discurso ante el congreso de Brasil. 3 de diciembre de 1990.

señaló el presidente Bush ante los parlamentarios en Buenos Aires¹³.

Los países del Grupo Andino - Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela - suscribieron en Galápagos, Ecuador, el 18 de diciembre de 1989, el "Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación". Con la *Declaración de Galápagos*, los presidentes del área andina asumieron 14 compromisos. Ratificaron las obligaciones contraídas con la suscripción y ratificación de los principios establecidos en las Cartas de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos y expresaron la voluntad de promover conjuntamente la consecución de los objetivos del Tratado de Taltelolco y del de No Proliferación de Armas Nucleares. Sobre los temas referidos al medio ambiente decidieron compatibilizar los planes nacionales de desarrollo con la seguridad ecológica. La coordinación de políticas, para el desarrollo de acciones concertadas en la subregión en contra del tráfico ilícito de estupefacientes, y el impulso a programas de sustitución de cultivos de coca son los dos compromisos centrales en torno a la lucha en contra del narcotráfico. Estas acciones se desarrollarán sobre la base del principio de la responsabilidad colectiva frente a este problema.

El *Compromiso de Mendoza*, suscrito el 5 de septiembre de 1991, por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, y al cual se adhirió el gobierno del Uruguay, recoge el consenso de estos países y su voluntad de establecer la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar, adquirir o transferir armas químicas y biológicas, a la vez reafirma la voluntad de cooperar para establecer una convención internacional sobre el tema.

Reunidos en Cartagena de Indias, los presidentes de los países del Grupo Andino suscribieron, el 4 de diciembre de 1991, la *Declaración de Cartagena* sobre renuncia a las armas de destrucción masiva. En esta declaración los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela expresan su

¹³ Discurso al Congreso Argentino, 5 de diciembre de 1990.

compromiso de renunciar a la posesión, producción, desarrollo, uso, ensayo y transferencia de todas las armas de destrucción en masa, sean estas nucleares, bacteriológicas (biológicas), tóxicas o químicas y abstenerse de almacenar o adquirir tales armas. Anuncian la voluntad de ser signatarios originales de una convención sobre la prohibición de estas armas.

El compromiso asumido por los países de la región en Tlatelolco, los acuerdos nucleares de Foz de Iguazú, los Compromisos de Mendoza y la Declaración de Cartagena de Indias permiten avanzar hacia la constitución de una zona libre de armas de destrucción masiva en América Latina y el Caribe. Estos avances en los temas centrales abren renovadas oportunidades de concertar políticas y establecer acuerdos y compromisos que tengan como perspectiva la reducción multilateral, balanceada y verificable de fuerzas. En el marco de la conceptualización de la cooperación para la paz, se pueden desarrollar acciones que generen oportunidades para avanzar hacia esa meta. Entre éstas se pueden destacar las medidas de confianza mutua.

El control de conflictos en América Latina

La región latinoamericana fue durante la guerra fría la zona de mayor estabilidad y de mayor grado de paz del planeta. A ello contribuyó la certidumbre de sus actores estatales sobre el espacio territorial que ocupan y sobre su reconocimiento internacional de esta situación. En la región se puede hablar de estados consolidados en lo territorial y que no sufren tensiones por conflictos de nacionalidad en su interior. Las diferencias étnicas no se expresan como diferencias y conflictos nacionales al interior del Estado, como en otros continentes. América Latina es una región con un bajo nivel de conflicto interestatal. A ello ha contribuido una práctica de respeto al derecho internacional y a que el peso e influencia desde el sistema internacional estuviese radicado en un solo super poder. Ser una zona monopolar alejó muchas facetas del conflicto este - oeste de la región. Cuando la rivalidad de las superpotencias se

expresó en la región ésta tuvo un alto costo, los resultados de la crisis centroamericana lo muestran con claridad.

América Latina es la región del mundo que en relación a su producto posee el más bajo gasto militar¹⁴. Sin embargo, como "costo de inversión" es importante en relación a otras áreas de necesidad. El gasto/inversión militar compite con el gasto/inversión en desarrollo. En una situación de estabilidad y de distensión el costo de oportunidad se expresa como un efecto negativo frente a una potencialidad real positiva generadora de crecimiento. Hay una competencia real por las divisas. El fin de la URSS visto desde la perspectiva del gasto militar muestra esta tensión y competencia por recursos, a la vez que confirma la visión histórica de Paul Kennedy¹⁵. Pero esta competencia por la divisas para la adquisición de armas se produce en el norte y en el sur. "Más del 60% de todas las armas convencionales se venden en el Tercer Mundo"¹⁶. Con el fin de la guerra fría ¿Es posible una reducción mayor en esta región? ¿Sobre qué bases? ¿Debe tener un carácter global, subregional o bilateral? ¿Debe tener como meta reducir en una proporción determinada?

Si no existe certidumbre no podrá haber reducción de fuerzas. El nivel de certidumbre es una condición incremental y está referida a las percepciones de amenaza y la posibilidad de actuar sobre las causas y los condicionamientos de ellas. En general, se tendrá una percepción de mayor seguridad cuando, además de las capacidades propias, se sumen una serie de factores produciendo un fenómeno caracterizado por la progresividad. De estos factores destacamos cinco: i) que se visualice

¹⁴ Daniel P. Hewitt, "Military Expenditure: international comparison of trends". *IMF Working Paper*. 1991. Manuscrito no publicado.

¹⁵ Paul Kennedy. *The Rise and Fall of the Great Powers*. Londres. 1988.

¹⁶ Saadet Deger y Somnath Sen. "Desarme, desarrollo y gastos militares", en *Desarme*, Vol. XIII, N° 3, 1990. Naciones Unidas. New York.

una situación global de distensión, ii) estabilidad regional y nacional, iii) ausencia de conflictos fronterizos o focos de tensión, iv) la aceptación de un cierto equilibrio de fuerzas previo, v) coincidencias político - económicas que fijan un derrotero común.

La conjunción de los factores señalados tiende a establecer un espacio para reducción balanceada, progresiva y verificable a la par de un incremento en la cooperación. En el caso latinoamericano estos factores deben expresarse en: 1) ausencia de percepción de amenaza desde el norte desarrollado, expresada en viejas políticas imperiales / intervencionistas / unilaterales. También pueden aparecer referidas a nuevos temas como las drogas o el medio ambiente. 2) Ausencia de percepciones de amenazas de carácter regional / vecinal. Estas pueden expresarse en las más variadas formas, desde el desborde de focos de subversión, pasando por percepción de desestabilización regional a incrementos de la capacidad militar. 3) Comunalidad de metas y convergencias en políticas centrales en relación a los temas globales, regionales con las metas nacionales. Esto significa avanzar en la coordinación de política exterior y la concertación en políticas macroeconómicas. 4) Un reconocimiento de la existencia de áreas estratégicas diferenciadas, Centroamérica, el Caribe, Sudamérica. 5) La existencia de institucionalizaciones y roles diferenciados en esas áreas de las Fuerzas Armadas, lo que se expresa en tradiciones distintas. 6) el desarrollo de medidas previas, en particular el fomento de medidas de confianza mutua y medidas de control y verificación.

En la región se pueden detectar importantes avances en algunos de los factores claves: los acuerdos sobre la proscripción de las armas de destrucción masiva, en especial las nucleares; la coordinación de políticas, en donde el fomento a la democracia tiene un peso central; la conformación de percepciones regionales, subregionales y plurinacionales, la función de interlocución de las distintas agrupaciones de países ayuda a este objetivo (Grupo Andino, Grupo Centroamericano, Grupo de los Tres, Mercosur, consultas bilaterales). Finalmen-

te, puede indicarse que la región muestra una tendencia hacia la recuperación económica lo que ayuda a una visión positiva de carácter global.

El hecho que la región tenga un bajo nivel de conflicto no significa que éstos no existan. Por el contrario, es necesario reconocerlos y se requiere tomar todas las medidas de prevención, manejo y control capaces de revocar las condiciones que generan el conflicto. ¿Cómo limitar el conflicto? ¿Sobre qué bases generar e incentivar la cooperación que busca el beneficio mutuo? La producción de medidas de confianza mutua puede jugar un rol clave al establecer la secuencia de progresividad que permita llegar a la ejecución plena de una política de cooperación para la paz y alcanzar metas de reducción multilaterales, balanceadas y verificables del nivel de fuerzas.

Las medidas de confianza mutua.

La percepción de amenazas refleja los temores que se detectan sobre el estado en una situación dada. Desde este punto de partida, si no se toman las medidas pertinentes, se produce una secuencia que puede por su propio desarrollo terminar incrementando o produciendo un conflicto efectivo. La secuencia es la siguiente: Temor-- adquisición de medios materiales -- aumento de la tensión -- espiral de adquisiciones -- desborde -- posible escalada -- regionalización -- intervención de las potencias.

El desarrollo de medidas de confianza mutua (MCM) busca incidir a lo largo de la secuencia descrita, buscando reducir el nivel de tensión y estableciendo mecanismos que no eliminan el conflicto pero sí la sorpresa en su aparición. Están destinadas principalmente a prevenir errores de cálculo o fallas de comunicación. Sin embargo, las MCM van más allá de los aspectos propiamente militares. Las MCM en los países del sur superan el ámbito militar dado que muchas de las percepciones de amenazas no provienen del ámbito militar. Con ello se reafirma que la seguridad es un concepto global de carácter

relacional, en donde los factores de fuerza tienen una importancia significativa.

La experiencia latinoamericana, en especial la centroamericana, muestra consecuencias negativas de la globalización del conflicto. Cuando intervienen las superpotencias priman sólo sus intereses, no hay espacio para la satisfacción de los otros intereses involucrados. Por el contrario, esta misma experiencia mostró lo positivo de las soluciones regionales. Estas posibilitan la inclusión de los intereses nacionales en conjunción con los regionales. Si se mira hacia otras áreas se constata una situación similar, por ejemplo Corea o el Medio Oriente.

Las medidas de confianza mutua se han aplicado a lo largo de la historia. En la segunda postguerra se desarrollaron como práctica entre las super potencias entre las décadas de los años cincuenta y sesenta. El desarrollo del "teléfono rojo" tuvo su origen en esa época. En la década de los setenta adquirió un sello eminentemente europeo, como parte del proceso iniciado en 1975 en Helsinki, Madrid, y Estocolmo y que culminó en el Tratado de París. En la década de los años ochentas América Latina desarrolló una rica experiencia y un proceso progresivo de medidas específicas, muchas de las cuales aún están en marcha. El proceso de Contadora y luego el de Esquipulas son expresiones de esta práctica en el conflicto centroamericano. Las reuniones regulares, que ya llevan más de un quinquenio, establecidas entre los altos mandos de Argentina y Brasil, entre Argentina y Chile, y entre Chile y Perú conforman una de las expresiones de desarrollo de MCM en el Cono Sur. Tanto la experiencia europea como la latinoamericana muestran la importancia de la institucionalización. La construcción de mecanismos operativos es clave. Sin construcción institucional no hay avances significativos y perdurables.

Las medidas de confianza mutua forman parte de la cooperación para la paz y su desarrollo e institucionalización posibilita avanzar en la construcción de nuevas formas del derecho internacional, que tiene como propósito avanzar hacia una seguridad común, en el sentido que la definió la Comisión Palme. Las medidas de confianza mutua permiten transitar

desde los conceptos de seguridad autónoma a la seguridad cooperativa. Esta última presupone que los intereses de las distintas partes son considerados. La seguridad común se alcanza cuando se es capaz de percibir que la propia seguridad radica en la seguridad del adversario. La seguridad absoluta no existe por el hecho de que la seguridad es relacional y se aplica con referencia a otro. La seguridad es cada día más una empresa común, al igual que el desarrollo y la paz y sólo puede ser alcanzada por medio de la cooperación.

Al estar referidas a situaciones históricas diferentes y por su vinculación directa con procesos de negociación, las MCM no poseen una sólo definición. Por ello, bajo un mismo nombre pueden haber prácticas distintas o practicas similares ser ubicadas en conceptualizaciones diferentes¹⁷. De allí la importancia y rol que tanto en los organismos especializados de Naciones Unidas, como el papel que los diplomáticos y los académicos pueden desempeñar en la búsqueda de definiciones adecuadas. La diferenciación entre el "conflicto objetivo" y las percepciones construidas es una primera tarea que no siempre es fácil de realizar. La definición del concepto y los contenidos que involucra deben estar en directa relación con la posibilidad de que sean operacionalizados y que canalicen las acciones, produciendo una mayor confianza la cual abre oportunidades a una negociación sobre los aspectos referidos al desarme.

¹⁷ Naciones Unidas. "Confidence and Security-building Measures: From Europe to Other Regions". *Disarmament*, Topical Paper N° 7. New York. 1991. Este trabajo recoge las discusiones de un seminario sobre el tema realizado en Austria, Viena, en 1991. Allí los representantes latinomericanos sostuvimos que en la región había una muy larga experiencia en la materia pero que no fue conceptualizada como MCM. Más aun cuando a las nociones originales de confianza se le agregó una segunda denominación en la práctica europea, "y de seguridad". Es por ello que en los últimos documentos europeos en la materia se habla de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. En esta oportunidad el Embajador Hugo Palma, de Perú, señaló que posiblemente en el futuro se agregue el desarme al concepto, dada la evolución que se percibe en Europa sobre la materia.

Uno de los principales debates sobre el concepto de medidas de fomento de la confianza mutua es el referido a su amplitud. Las definiciones más restrictivas, que se concentran en medidas de carácter militar, provienen en general de los países del norte desarrollados. Las definiciones y conceptualizaciones más amplias provienen desde el sur¹⁸. La aplicación de medidas específicas, en cualquiera de las dos interpretaciones, supone una definición común previa, la determinación de cuál es el "área de conflicto" en donde los intereses de las partes no son compatibles ni complementarios y que su prosecución genera oposición, resistencia, tensión, conflicto o confrontación. El carácter restrictivo o incremental de la definición debe, a nuestro juicio, tener una respuesta pragmática. Es decir, estar en función de las facilidades o las dificultades que presenta al momento de negociar o establecer compromisos. En la teoría de la negociación no hay una preferencia y, en general, el punto se pone en función de alcanzar resultados de beneficio mutuo.

Las medidas de confianza mutua son acciones con una vinculación de reciprocidad necesaria, no necesariamente equivalente, pero sí paralela en el tiempo y de rápida secuencia. De esta forma, se alcanzará un efecto de progresividad, un paso es seguido por otro, siempre y cuando la contra parte esté cumpliendo con el compromiso recíproco. En este sentido, las MCM no son sólo "declaraciones" o "compromisos" sino que son "acciones" efectivas susceptibles de ser evaluadas y verificadas. La transformación de los compromisos en acciones que son observados permite la estructuración de regímenes internacionales específicos. Los casos de Tlatelolco, del proceso

¹⁸ En el seminario que hemos hecho referencia el representante de Tanzania señalaba que la experiencia europea estaba marcada por el conflicto ideológico y la división militar este - oeste. En los países de Africa el conflicto principal es por el poder y la democracia, allí son conflictos internos, políticos y étnicos, que se expresan sobre fronteras internacionales que dividieran a las comunidades étnicas. Las MCM debe servir por lo tanto para avanzar rápido hacia el desarme.

de Esquipulas o los acuerdos argentino - brasileños han generados regímenes regionales y subregionales particulares.

Como característica de las MCM se destacan la transparencia, la predictibilidad, la comunalidad, la correspondencia (balance y simetría), la comunicación, y la verificación. La aplicación de MCM establece una transferencia de competencias nacionales a lo subregional, a lo regional o a lo internacional. La experiencia ha demostrado que el traspaso de competencias es más fácil al ámbito subregional y regional que al internacional. Los procesos de Contadora, de Esquipulas, del Grupo Andino, del Mercosur, son ejemplo de esto y reafirman el rol positivo de la acción regional.

Este proceso de transferencia de competencias se ve facilitado cuando hay definiciones e intereses compartidos. Hoy América Latina ve en la consolidación de la democracia un interés compartido sobre el cual asume compromisos y acciones en lo regional. A la vez, la profundización de los acuerdos de integración económica para lograr una mejor inserción comercial internacional refuerzan la comunalidad de metas facilitando los acuerdos en el área de seguridad.

Democracia e integración claves del desarrollo regional

La democracia y la integración subregional son dos de las claves del posicionamiento internacional latinoamericano en la post-guerra fría. El tránsito a la democracia, si bien conforma un proceso de carácter regional, no ha tenido las mismas características en las diferentes subregiones y países. Los orígenes y las causas en cada caso nacional son muy diversas. Así tenemos, por ejemplo, el colapso del régimen militar argentino, luego de la Guerra de las Malvinas en 1982; el desplazamiento de los sandinistas del poder en Nicaragua, en 1989, por la coalición dirigida por Violeta Chamorro; el agotamiento del régimen militar chileno que perdió el plebiscito de 1988 y en donde los opositores triunfaron en las elecciones presidenciales de 1989.

La tendencia del proceso fue producir *transiciones concertadas*. No se produjo el recambio democrático por la ruptura violenta del orden autoritario. Primó la concertación e influencia de los factores políticos internos e internacionales en el cambio de sistema político. Ello llevó a complejos procesos de concertación, a la suscripción de acuerdos y pactos entre las fuerzas políticas civiles y las fuerzas militares.

Hoy, en la región, no hay propuesta política alternativa viable distinta a la democracia. Más allá de su debilidad, de los condicionamientos de la transición, de las amenazas de fuerzas terroristas y mafias de traficantes de drogas o de resabios autoritarios, no existe hoy una opción frente a la democracia, capaz de generar confianza, obediencia y gobernabilidad, con respaldo local y reconocimiento internacional. El regreso al autoritarismo abriría conflictos intra societales de gran envergadura, caracterizados por constantes y crecientes violaciones a los Derechos Humanos y una polarización en la sociedad nacional donde se produjese. También, en el conjunto de la región, dada la internacionalización de los valores y la gestación de la solidaridad democrática, se obligaría a tomar medidas punitivas frente al intento autoritario. Ello no es fácil. El principio de la no intervención y de la soberanía del estado es una clave de la estabilidad regional. Pero, además de ello, se requiere de un gran esfuerzo de concertación y de voluntad política. Concordar en los mecanismos de acción y ponerlos en marcha es más difícil que concordar en la descripción del problema e incluso diseñar alternativas de solución. Las dificultades en el caso haitiano son un ejemplo claro de estas dificultades.

La paz nacional y regional se funda hoy día en el sistema político democrático. Todos los países van hacia un régimen político caracterizado por el pluralismo ideológico y de partidos, que se expresa en competencias electorales regulares y en donde la libertad de expresión ha tenido un mejoramiento sensible. La extensión y permanencia de estos procesos es algo nuevo en la región. Los movimientos insurgentes y las tendencias golpistas están siendo derrotados, aunque aún plantean, en

algunos países, serias amenazas a la estabilidad y el orden democrático. El auge de la democracia en el mundo ha tenido como telón de fondo la universalización de valores occidentales claves. Especial importancia ha tenido la difusión de los referidos a los Derechos Humanos, particularmente los de primera generación, los derechos vinculados al derecho a la vida y a los derechos civiles y políticos. Esta universalización de valores está llevando en el plano global y en el hemisférico a que se desarrolle una solidaridad democrática. Esta aparece como una nueva forma de acción internacional, que afecta a las relaciones estratégicas, a la política internacional y enmarca derroteros de la política exterior.

La democratización regional posibilita un acercamiento mayor con el norte del hemisferio. El fin de la guerra fría y de la percepción norteamericana de la amenaza soviética, aunado a la comunalidad de valores en torno a la democracia pueden abrir un cause para la concertación estratégica de extraordinaria magnitud entre Estados Unidos y América Latina.

Este no es camino fácil o que esté plenamente asegurado. El caso de Panamá, las formas de combate a las drogas y el rol de las fuerzas armadas muestran las dificultades, los desencuentros y las tensiones que se producen cuando se trata de aplicar políticas conjuntas en casos específicos.

La crisis panameña, por ejemplo, concomitante con la crisis rumana, llevó a los países de la región agrupados en el Grupo de Río a adoptar posiciones de condena por la anulación de las elecciones, a la vez que señalaban la necesidad de resolver la situación mediante el respeto de la voluntad del pueblo panameño y del principio de la no intervención. Las dificultades para concertar una estrategia hemisférica se fueron incrementando, las Comisiones nombradas por la OEA no alcanzaron sus resultados y, finalmente, el 20 de diciembre de 1989, Estados Unidos realizó una intervención unilateral que desplazó del poder a Noriega y la Guardia Nacional y puso en la presidencia a quienes habían resultado ganadores en las elecciones de mayo. La crisis panameña y su resolución mostró

la nueva tensión que se expresa en el hemisferio. La tensión entre los principios de la democratización y la no intervención, o bien entre democracia y libre determinación en los asuntos internos.

En forma paralela a la llegada de la democracia a la región, se han incrementado progresivamente los vínculos y las relaciones de todo tipo. Los debilitados niveles de interdependencia en lo político, lo económico y lo estratégico/militar se están transformando en una extensa red de vinculación que fomenta la concertación y la integración regional, a partir de acuerdos subregionales y bilaterales. En el ámbito político, se destaca el Grupo de Río. En la esfera económica, se han multiplicado los compromisos y acuerdos tendientes a la reducción de aranceles y a facilitar el comercio regional, particular importancia se debe asignar a la constitución del Mercosur. En la dimensión estratégico/militar, un conjunto de acuerdos y compromisos afianzan el clima de distensión interestatal; entre éstos se pueden mencionar los acuerdos nucleares argentino - brasileños, los acuerdos de delimitación territorial chileno - argentinos, el acta de entendimiento colombiano - venezolana, el acuerdo de paz en El Salvador y la anunciada visita del Presidente peruano a Ecuador. Los presidentes del Grupo de Río en la reunión de Cartagena¹⁹ resaltaron los trascendentes resultados ocurridos en el proceso de integración latinoamericana durante el año 1991, y convinieron en la necesidad de avanzar aún más en materias de seguridad y limitación y control de armamentos.

Los retos de la nueva agenda

Muchos temas de carácter y control y solución global o multilateral, que estuvieron sumergidos durante la guerra fría, aparecen con gran fuerza conformando una nueva agenda en lo

¹⁹ Grupo de Río. V Cumbre Presidencial del Mecanismo de Consulta y Concertación Política. Cartagena, Colombia, 3 de diciembre de 1991.

político y en lo estratégico, en lo económico y en lo comercial, en la cultura y en la religión. En el primer ámbito, que es el que se privilegia en este trabajo, cuestiones como la democratización, los derechos humanos y las relaciones civiles militares definen aspectos cruciales de la estabilidad en lo político. La producción, elaboración, tráfico y consumo de drogas conforman un *issue* clave, que afecta las proyecciones básicas del poder y la proyección internacional del Estado. Las relaciones comerciales, los flujos migratorios y la protección del ambiente son temas nuevos y que no eran parte de los temas claves o de aquéllos en que se encasillaban las relaciones durante la confrontación este - oeste (allí primaban las percepciones de amenazas militares).

La nueva agenda internacional, la agenda hemisférica, tendrá un menor peso en los asuntos de seguridad tradicionales y aparecerán nuevas temáticas como las referidas al libre flujo comercial, el medio ambiente y su preservación, el tráfico de drogas. *El sistema internacional se mueve desde las relaciones de seguridad a las relaciones internacionales de mercado.* Otras cuestiones claves de la nueva agenda son temas que resurgen en el nuevo contexto. En efecto, problemas tales como la pobreza, la equidad, el crecimiento y el desarrollo que habían sido olvidados y que fueron politizados en el contexto del conflicto bipolar resurgen. La nueva agenda posee un fuerte componente técnico y en general las soluciones desbordan las fronteras nacionales, de allí que la cooperación multilateral sea clave. Es en este contexto donde hay que evaluar la reestructuración, las alternativas y los conceptos heredados de la institucionalidad mundial, hemisférica y regional destinada a la prevención de conflictos.

Este conjunto de aspectos reseñados nos muestra cómo la gama de opciones abiertas con el fin de la guerra fría no tiene un sólo elemento determinante. De hecho, la pérdida de importancia estratégica relativa de Sudamérica como consecuencia del fin de la guerra fría pudiera posibilitar un mayor espacio para las percepciones que, sobre la base del argumento

de marginalización estratégica global, busquen generar un espacio para la aplicación reivindicaciones tradicionales o para el ejercicio de políticas de poder.

La desregulación del orden internacional producido por el fin de la guerra fría no asegura en forma simultánea la aparición de nuevos regímenes internacionales de cooperación. Esa es la tendencia que aparece con más fuerza. Para que ella se afiance debe avanzarse en la consolidación democrática y la estabilidad política, en el establecimiento de nuevas pautas de relación hemisféricas, en particular con Estados Unidos, y en la solución a los desafíos planteados por la nueva agenda. Es aquí donde cabe el diseño, la aplicación y el fomento de propuestas tendientes a la aplicación de medidas de confianza mutua, y a la evaluación de las posibilidades de negociación para establecer un reducción multilateral, balanceada y verificable de fuerzas.

Los acuerdos alcanzados, la institucionalización del Grupo de Río, los esfuerzos por renovar la Organización de Estados Americanos, permiten señalar que las opciones de regulación institucionalizada, de carácter multilateral, de los posibles conflictos será muy grande, en el caso de los conflictos tradicionales. Es decir, conflictos vinculados a litigios territoriales o a percepciones de amenazas de carácter militar. La solidaridad democrática contiene un gran peso político, pero encuentra dificultades para establecer mecanismos e instrumentos para restaurarla donde se ha perdido. En el tratamiento de los temas globales emergentes, de carácter hemisférico, no hay una buena tradición de regulación por la vía jurídica, ni mecanismos operativos claros capaces de satisfacer, en tiempos adecuados, los intereses de las partes. Ello significa que la oportunidades de concertación estratégica y de cooperación para la paz deben transformarse en iniciativas políticas con metas realistas que afiancen las tendencias asociativas.



FLACSO



La Situación Estratégica Latinoamericana Crisis y Oportunidades

El propósito de este libro es proporcionar los elementos y las visiones de la problemática de la seguridad regional desde la perspectiva de un país que se desarrolla en democracia, pero que estima debe mantener e incrementar sus opciones y márgenes de acción, especialmente en un contexto internacional que tiende a limitarlas.

De esta forma, nos hemos propuesto analizar las crisis, y oportunidades que éstas abren, en materia de seguridad regional, estudiando pormenorizadamente la influencia de los Estados Unidos en la nueva agenda hemisférica.

El análisis de la agenda de seguridad regional y de la defensa nacional de los países latinoamericanos, especialmente en el Cono Sur, en la década de los noventa, es el tema principal en las contribuciones sobre el equilibrio estratégico en Latinoamérica: condiciones globales y consecuencias regionales.
