

LA SEGURIDAD DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL EN EL PERÍODO POSTERIOR A LA GUERRA FRÍA*

D. AUGUSTO VARAS

*Una onza de prevención es mucho mejor
que una tonelada de castigo (1).*

Al parecer, el proyector del noticiario contemporáneo se ha quedado atascado en la posición de avance acelerado. Las transformaciones espectaculares ocurridas en los últimos años en el sistema internacional —la transformación de la Unión Soviética unida a las crisis militares en regiones del Tercer Mundo y la guerra del golfo Pérsico—, nos imponen nuevas agendas mundiales y hemisféricas radicalmente distintas de las que configuraron la política durante la guerra fría.

El día 19 de noviembre del año 1990, un año después de la destrucción del muro de Berlín, se puso fin oficialmente a la guerra fría. El Tratado de París de limitación de las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) inauguró una nueva era para las cuestiones estratégicas mundiales. La posterior Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), la cancelación del Pacto de Varsovia y los dramáticos acontecimientos del 19 de agosto del año 1991 en la Unión Soviética sellaron el fin de una época y el comienzo de otra.

El comienzo del fin, fue la fecha en que las dos superpotencias convinieron en reducir los misiles estratégicos de alcance intermedio en Europa, promoviendo así indirectamente la solución pacífica de los conflictos en África —Angola, Sudáfrica—, Centroamérica —acuerdo bipartidario en Estados Unidos y en América Latina sobre la crisis nicaragüense— y Asia —Irán-Irak, India-Pakistán, India-China, Afganistán—.

El orden internacional está en proceso de transición. Se modifican los equilibrios estratégicos a nivel mundial y regional. Esta nueva situación está teniendo unos efectos imprevisos en lo que respecta a la seguridad mundial y regional.

A pesar de sus consecuencias negativas, la guerra fría constituyó un marco para la definición de los intereses nacionales y regionales de seguridad (2). Fue un prisma a través del cual los países grandes y pequeños percibían sus intereses y definían sus posiciones en relación con otros países. Actualmente las posiciones están cambiando y los países se ven obligados a redefinir sus ideas y a adaptarse a las nuevas estructuras estratégicas mundiales.

(*) Documentación aportada por el general secretario permanente del IEEE, con motivo de su asistencia a la "Conferencia sobre los problemas de seguridad en América Latina y Caribe". Organizada por el Instituto de Investigación sobre el Desarme de las Naciones Unidas (UNIDIR).

(1) Stanley Hoffman, "Avoiding New World Disorder", *The New York Times*, 25 de febrero de 1991.

(2) Por seguridad se entiende la capacidad para prevenir y resolver pacíficamente las tensiones y conflictos entre Estados. Véase Affolabi Moussa Okanla, "Concepts of Security in Africa", en UNIDIR *Afrique désarmement et sécurité*. Naciones Unidas: Nueva York, 1991, p. 11. Por *intereses de seguridad* se entienden las esferas en que se valoran altamente la prevención y la solución pacífica de los conflictos entre Estados.

Tarde o temprano se harán sentir en América Latina los efectos de las transformaciones estratégicas generales que hoy tienen lugar en el mundo. Para poder estabilizarse, esta distensión regional tendrá que ser afianzada por un nuevo orden estratégico que sea consonante con el nuevo perfil económico y político que se va configurando en el hemisferio.

En el hemisferio occidental las transformaciones mundiales de la actualidad imponen la necesidad de un nuevo pensamiento estratégico, y una nueva planificación a todos los miembros de la comunidad hemisférica en que se determinen las esferas de continuidad y de transformación, y se delinee sus intereses de seguridad a fin de construir un orden interamericano nuevo y pacífico, un orden en que los problemas sean abordados con la ayuda de mecanismos nuevos o ya existentes para la prevención y el arreglo pacífico de conflictos o controversias que anteriormente se resolvían conforme a los parámetros establecidos por la rivalidad entre las grandes potencias.

Transformaciones estratégicas mundiales

Las transformaciones mundiales pusieron fin al enfrentamiento bipolar y han dado lugar a una reorganización política y estratégica mundial. George F. Kennan puso de relieve estas transformaciones en abril del año 1989 ante el Senado de los Estados Unidos cuando concluyó que:

“cualquiera sean las razones por las que una vez se consideró a la Unión Soviética principalmente como un posible —si no probable— adversario militar, es evidente que ese tipo de cosas ya quedó atrás... (y que los intereses soviéticos) ya no entran en conflicto tan grave con los nuestros, como para justificar hipótesis alguna de que las diferencias aún pendientes no puedan abordarse por los medios normales de la negociación y la conciliación” (3).

Los Estados con economías de planificación centralizada, en contra de lo que pronosticaban algunos, iniciaron un proceso de democratización, y a fines de el decenio de 1980 comenzó a erigirse una nueva estructura de las relaciones políticas internacionales. Las estimaciones de Kennan —“las transformaciones que hoy campean en la Europa Central y Oriental son impetuosas e irreversibles” (4)— resultaron extremadamente certeras. Así pues, el término de la guerra fría está creando nuevas circunstancias estratégicas, políticas y económicas a nivel mundial y regional, que imponen a cada país la necesidad de adaptarse a estas nuevas condiciones, que modifican las anteriores hegemonías regionales. En consecuencia, cada bloque experimenta un acelerado proceso de readaptación entre sus principales elementos (5).

En el Este, las reformas introducidas en la Unión Soviética afectaron al resto de los sistemas políticos y económicos de Europa Oriental: fue demolido el hito más conspicuo, el muro de Berlín; Alemania se reunió; se puso fin al Pacto de Varsovia y se fragmentó la Unión Soviética. Todos estos fenómenos acabaron con el concepto mismo del Este y pusieron fin a la circunstancia estratégica bipolar.

(3) George F. Kennan, *The Future of U.S.-Soviet Relations*. Declaración presentada ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, 4 de abril de 1989.

(4) George F. Kennan, “An Irreversibly Changed Europe, Now to be Redesigned”, en *The International Herald Tribune*, martes 14 de noviembre de 1989. Lo que está en letra cursiva es del autor del presente informe.

(5) Con respecto a los efectos estratégicos de estos cambios, véase Dominique David, “Les alliances en mutation ont encore un rôle à jouer en Europe”, *Le Monde Diplomatique*, enero de 1990.

En Occidente, el grado más alto de integración de la Comunidad Económica Europea (CEE), que ha de proclamarse en el año 1993 pone de relieve las vinculaciones de ésta con el resto del mundo (6). Gracias a formas novedosas de integración de las economías y las políticas asiáticas en la zona del yen se están creando nuevos centros regionales de dinamismo económico y político.

La conciliación entre las superpotencias entrañó el comienzo de una reorganización política mundial y nuevas alternativas para sus relaciones: un nuevo orden mundial. Habida cuenta de la crisis de la Unión Soviética y de las limitaciones económicas a la proyección mundial de Estados Unidos, no les ha sido posible reestructurar sus relaciones en torno a un arreglo de condominio. En tales condiciones se ha abierto la posibilidad de que Estados Unidos cumplan una función de liderazgo sin hegemonía (7). La nueva función mundial que han asumido Estados Unidos en esta etapa de transición es el hecho estratégico más importante en el hemisferio occidental.

En las dos últimas décadas se ha ido modificando el papel dominante de Estados Unidos en los asuntos mundiales (8), y en consecuencia también han ido cambiando las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. La diversificación de las relaciones exteriores de América Latina ha estado relacionada con la fragmentación o multipolarización del poder mundial (9). En la segunda mitad del decenio de 1980 este contexto cambió radicalmente. El desarrollo gradual de una economía mundial más la existencia de unas relaciones más flexibles entre las superpotencias y la desmilitarización de la política regional están transformando las relaciones estratégicas, políticas y económicas de América Latina con Estados Unidos, el Japón, la CEE y la Unión Soviética, proyectándolas hacia nuevas posibilidades que deben definirse.

Un nuevo orden estratégico y el hemisferio occidental

En el hemisferio occidental las cuestiones de seguridad y estratégicas estaban definidas principalmente por dos series de políticas: por una parte, el planteamiento de Estados Unidos sobre estas materias en el hemisferio y, por la otra, las ideas y posiciones de los países latinoamericanos con respecto a las políticas de seguridad de Estados Unidos y los intereses de seguridad de otros países de la región. El nuevo papel mundial de Estados Unidos y las transformaciones intrarregionales y nacionales en América Latina imponen nuevas formas de avenimiento entre los Estados. En los Estados del hemisferio están cambiando las ideas que se tienen sobre los intereses de seguridad de cada cual. Y se están transformando en consecuencia los paradigmas que inspiran las políticas hemisféricas de Estados Unidos y de América Latina. Para determinar la nueva agenda de la seguridad hemisférica es indispensable que se tenga una clara descripción de las tendencias actuales.

(6) El fracaso de la Ronda Uruguay del GATT en diciembre de 1990 no es más que un ejemplo de ello.

(7) Con respecto a esta polaridad, véase Stanley Hoffman, *Dead Ends*. Cambridge: Ballinger Publishing House, 1983, p. 64.

(8) La declinación relativa aunque no absoluta de los Estados Unidos en la política mundial ayuda a comprender el margen de maniobra que tienen los países de América Latina. Con respecto a la naturaleza de los cambios que ha experimentado la posición internacional de los Estados Unidos, véase Joseph S. Nye Jr., "Understating U.S. Strength", *Foreign Policy*, otoño de 1988; y Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence, "America's Global Role: From Dominance to Interdependence", en Henry J. Aaron (comp.), *Setting National Priorities, Policy for the Nineties*. The Brookings Institution, Washington, 1990.

(9) Véase Lawrence Whitehead, "Debt, Diversification, and Dependency: Latin America's International Political Relations", en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (comp.), *The United States in Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis*. University of Pittsburgh Press; Pittsburgh, 1986.

Una nueva política de Estados Unidos con respecto a América Latina

Después de la Segunda Guerra Mundial las políticas hemisféricas de Estados Unidos tuvieron por objeto contener e impedir la presencia soviética en la región, y las políticas de seguridad de América Latina se han visto influidas en gran medida por los cambios ocurridos en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En consecuencia, muy pronto se han hecho sentir en América Latina los efectos principales del actual avestamiento entre las superpotencias. El aflojamiento de las tensiones en la región ha liberado a los gobiernos de América Latina de la presión de que eran objeto para que se alinearan en el conflicto Este-Oeste, ofreciéndoles la posibilidad de adoptar enfoques no ideológicos de la política regional e internacional. En efecto, el arreglo pacífico del conflicto de Centroamérica resultó más fácil en un clima de menor tirantez entre ambas superpotencias que en el primer período de la Administración de Reagan, caracterizado por una actitud más combativa de Estados Unidos contra la Unión Soviética (10).

El desligamiento latinoamericano estratégico de Estados Unidos podría crear un nuevo perfil estratégico en el hemisferio en el que cada país procuraría asumir su propia posición prescindiendo de la política estadounidense en estas materias. Esta toma independiente de posición contribuiría a intensificar los conflictos entre las potencias regionales y Estados Unidos en torno a problemas tales como la limitación de armamentos y el desarme, los misiles de alcance intermedio, el medio ambiente, la Antártida, el derecho del mar y la proliferación de misiles y armas nucleares. Paradójicamente, este desligamiento ha ido aparejado con una aceptación de las actuales políticas estratégicas mundiales de Estados Unidos. El pleno apoyo político —e incluso militar— expresado por los países de América Latina a la Coalición internacional que intervino en el golfo Pérsico es una manifestación de la nueva atmósfera política en el hemisferio (11). Sin embargo, se observa que entre las instituciones militares de América Latina cunde un sentimiento antiestadounidense, como se explicará más adelante.

Entretanto, la Administración de Bush ha adoptado un criterio pragmático hacia América Latina conforme al cual ha establecido vínculos más estrechos con los presidentes de la región, ha apoyado un proceso de negociación en El Salvador y ha anunciado su iniciativa de la empresa para las Américas. La economía y la guerra contra la droga parecen ocupar los primeros lugares en la agenda estadounidense de la seguridad interamericana, aunque la comprensión de estos problemas difiera mucho entre Washington y las diversas capitales del hemisferio. Una serie de cuestiones, como la invasión de Panamá y el hecho de que prosigan las hostilidades entre Estados Unidos y Cuba suscitan interrogantes sobre las repercusiones que han de tener las grandes transformaciones mundiales en las relaciones interamericanas. Pero no cabe ninguna duda de que las relaciones interamericanas han entrado en una nueva era.

En una reunión celebrada en Antigua en el mes de junio del año 1990, los dirigentes centroamericanos dieron inicio al programa económico regional más ambicioso desde el Mercado Común del año 1960, y la Administración de Bush aprobó rápidamente el plan (12).

(10) Véase un análisis de este conflicto y las posibilidades de una solución basada en la moderación de las superpotencias en *The Inter-American Dialogue, The Americas in 1988: A Time For Choices*. Washington D.C., 1988.

(11) La presencia militar de Argentina en el golfo Pérsico no es más que uno de los ejemplos más notables de ese viraje. La política de Estados Unidos frente a Cuba y la intervención militar en Panamá pusieron entre signos de interrogación los cambios experimentados por las políticas hemisféricas de los Estados Unidos.

(12) Actualmente la Administración de Estados Unidos está creando una organización de apoyo con representaciones del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de los Estados Americanos, las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CEE, destinado a encauzar la ayuda internacional a Centroamérica. Este esfuerzo internacional patrocinado por los Estados Unidos se pondrá en marcha en febrero.

La nueva iniciativa del presidente Bush está induciendo ya a los países de América Latina a procurar un nuevo nivel de intercambio económico con Estados Unidos y, de paso, a entablar una nueva relación con el Canadá. Ya se están tomando las primeras medidas: con la firma de acuerdos de base, México y otros países de América Latina han dado inicio a una ronda de reuniones preliminares. Su objetivo es concebir una estrategia global que a la postre lleve a ambos países a una liberalización plena de los aranceles. Está previsto que las Américas se transformen en una zona gigantesca de libre comercio. Aunque no es probable que ello ocurra pronto, existe una clara tendencia a la continentalización de ese espacio económico que integrará al Canadá, Estados Unidos y México en una extensa zona geoeconómica. Pronto se redefinirá el Caribe como subregión de este nuevo centro de dinamismo económico y político. Otra señal más de la creciente importancia de los esfuerzos multilaterales en el hemisferio es la decisión adoptada por el Canadá el año pasado, después de ochenta años de indecisión, de incorporarse a la Organización de los Estados Americanos (OEA). Estos cambios tendrán repercusiones definitivas en la esfera de la seguridad regional.

Este nuevo perfil estratégico ha tenido consecuencias importantes. En primer lugar, la distensión ideológica significa que América Latina no está ya obligada a tomar partido en el conflicto Este-Oeste ni a apoyar a las grandes potencias por encima de sus intereses nacionales y regionales. En segundo lugar, en la medida en que los regímenes autoritarios y totalitarios han cedido el paso a las democracias, la distensión política ha contribuido a un acercamiento entre los países de la región. Actualmente casi todos los gobiernos de América Latina son democráticos, cosa que crea un mejor clima de entendimiento regional. En tercer lugar, hoy están surgiendo nuevos problemas como, por ejemplo, el de la protección del medio ambiente y la campaña contra el narcotráfico, que aunque no deberían abordarse en términos militares si tienen nuevos efectos sobre la seguridad regional.

Sin embargo, a pesar de la distensión mundial, se ha registrado un aumento en el nivel de las fuerzas militares regionales, la elaboración de armas estratégicas (misiles), la expansión de las industrias de armas regionales y la acumulación de excedentes, y la transferencia de los excedentes de armas como resultado del desarme de las grandes potencias, como se observará más adelante (13).

A diferencia de la esfera económica, donde a su debida hora se pondrá en marcha una iniciativa hemisférica, en la esfera estratégica no existen ideas regionales nuevas para estructurar un orden regional estratégico. Sin embargo, algunos elementos para la definición de una nueva agenda hemisférica podrían encontrarse implícitos en ciertos cambios de perspectiva de Estados Unidos sobre las cuestiones de la seguridad hemisférica y en la reacción de países latinoamericanos a estos cambios.

Políticas militares hemisféricas de Estados Unidos

Se ha introducido un importante cambio en las relaciones militares entre Estados Unidos y América Latina. Desde la segunda Administración de Reagan, período en que se puso un nuevo acento en la democratización a nivel de las relaciones interamericanas, una de las prioridades ha sido el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la sujeción

(13) Militares de los Estados Unidos han puesto de relieve esta mejora de las condiciones militares de los países del Tercer Mundo. Véase Caleb Baker, "Sophisticated Weapons in Third World Pose Treat to U.S. Army", *Defense News*, 16 de octubre de 1989.

de los militares al poder civil y la vinculación del apoyo económico a un comportamiento democrático (14). Se advirtió a las Fuerzas Armadas de América Latina que no contarían con apoyo para golpes de Estado (15). Para el futuro político de la región es indispensable un compromiso permanente y apropiado de Estados Unidos con los gobiernos civiles democráticos. Los procesos de transición no fortalecen automáticamente el ejercicio del poder civil. Por el contrario, los militares de América Latina conservan un alto grado de influencia política y protegen sus prerrogativas institucionales y dominios reservados, impidiendo el pleno ejercicio del gobierno democrático y creando inestabilidades políticas permanentes (16).

Se ha observado otro cambio en la política de seguridad en el hemisferio que promueve una reducción de las actuales fuerzas militares. Los países desarrollados están vinculando su ayuda económica a la reducción de los presupuestos militares regionales. Esta nueva relación entre la economía y la seguridad creará nuevas tiranteces y conflictos con Estados Unidos.

La actual vinculación existente entre la recesión económica y la inestabilidad política debida a la universalización de las cuestiones económicas, sociales, militares y políticas hace de las cuestiones de la seguridad no una responsabilidad exclusiva de los países, pobres sino una responsabilidad común de la Comunidad Internacional. La estrecha vinculación entre estas cuestiones ha sido reconocida claramente por el antiguo jefe del US-SOUTHCOM, general Fred Woerner (17). En un período de transformaciones en condiciones de recesión económica la seguridad se ve enfrentada a grandes tensiones y cambios. La Administración de Bush está consciente de la necesidad de mitigar las consecuencias económicas de la carrera de armamentos en el Tercer Mundo y específicamente en América Latina. Aun cuando esta tendencia se ha atenuado en los últimos años debido a los problemas económicos regionales, los países de América Latina siguen registrando un

-
- (14) Lo expresó claramente el ex subsecretario de Estado para los Asuntos Hemisféricos, Elliot Abrams, en el Inter-American Defense College, en julio de 1985. Este también declaró en febrero de 1988 que "la alternativa de los regímenes militares para 'corregir' los presuntos errores del electorado no es aceptable para quienes aspiran al respeto o al apoyo de Estados Unidos". Elliot Abrams, *Obstacles Hindering Latin American Democracy*, USIS, Santiago, 29 de febrero de 1988.
- (15) Según fuentes periodísticas, han cambiado incluso los programas de estudio de los militares en Estados Unidos. Un alto funcionario del Pentágono declaró que, "haciendo hincapié en los derechos humanos y el desarrollo institucional... queremos que los militares superen su mentalidad de gueto y se unan a los civiles". Roger Cohen "Shift in U.S. Policy of Latin America Decreases Likelihood of Military Coups", *Wall Street Journal*, 4 de mayo de 1989.
- (16) A este respecto, véase Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1988; Augusto Varas (comp.), *Democracy Under Siege, New Military Power in Latin America*. Connecticut: Greenwood Press, 1989; y National Democratic Institute for International Washington, D.C.: NDIIA, 1989.
- (17) Este reconoció que "algunos de los dirigentes actuales y de los posibles dirigentes del futuro en Sudamérica utilizan una retórica estridente, a menudo antiestadounidense, cuando procuran ganarse el apoyo popular". Según Woerner las razones de esta actitud residen en que "América Latina en los próximos diez años de hecho puede desarrollarse como una variante del subcontinente indio en que coexistan sectores ultramodernos y prósperos con sectores extremadamente atrasados y pobres... La posibilidad de que se manifiesten nuevos brotes de conflicto social en América Latina es mayor ahora que nunca en la última generación. Sin el tónico del crecimiento económico, a la democracia le espera un sombrío futuro". Véase también Andrés Oppenheimer, "U.S. General: Latin Radicals Gaining", *Miami Herald*, 29 de mayo de 1989. Otros gestores de la política han manifestado la misma inquietud: "Si han de proseguir los dolorosos ajustes económicos que son necesarios en América Latina, no debemos contentarnos con dictar conferencias a los latinoamericanos mientras proporcionamos capital a los soviéticos y a sus aliados". Elliot Abrams, "Lectures for the Latins, Capital for the Soviets", *Washington Post*, 31 de marzo de 1989.

gran volumen de gastos militares, particularmente después de los procesos de democratización de los gobiernos militares. Según el presidente Bush:

“los grandes problemas de seguridad que enfrentamos hoy no proceden exclusivamente del Este. El surgimiento de potencias regionales está cambiando rápidamente el paisaje estratégico... en nuestro propio hemisferio cada vez más países adquieren medios avanzados y altamente destructivos —en algunos casos armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores...— (18). Nuestra tarea es clara: debemos poner fin a la proliferación de las armas avanzadas; debemos controlar las ambiciones agresivas de regímenes antidemocráticos, y debemos reforzar la capacidad de autodefensa de nuestros amigos. Aún no hemos cumplido esta difícil tarea. Junto con nuestros aliados debemos construir una estrategia común para la estabilidad en el mundo en desarrollo” (19).

Se trata de una política difícil de aplicar. La forma en que se prevé reforzar la capacidad de los aliados de Estados Unidos en materia de seguridad, que consiste en la transferencia de tecnología moderna, es económicamente beneficiosa para Estados Unidos (20). Sin embargo, teniendo en cuenta que los gastos de Defensa representan una pesada carga para quienes desean superar la recesión económica, debe encontrarse un nuevo equilibrio entre la seguridad y la cooperación económica. Es inútil pretender que se logre un incremento unilateral y simultáneo de la asistencia militar y la asistencia económica de Estados Unidos. En consecuencia, los países latinoamericanos deben concebir nuevas formas de abordar el problema de una defensa verosímil. Menos dificultades plantearía la política de promover un régimen eficaz para la solución pacífica de los conflictos que contase con el respeto y el apoyo de Estados Unidos. Una política complementaria residiría en actuar conjuntamente con otros países desarrollados en el proceso de transferencia de armas y en regular la afluencia de éstas para establecer un equilibrio militar *de facto* por el lado de los proveedores y el de los receptores.

Aunque la Administración Bush está modificando su política exterior a fin de adaptar las relaciones internacionales a las nuevas realidades mundiales, estos cambios no se han difundido a todas las esferas de la formulación de políticas de Estados Unidos (21). Por ello es que en este período subsisten, como quedó demostrado en Panamá, algunas contradicciones entre las orientaciones generales resumidas recientemente y políticas concretas que aún se inspiran en criterios de coerción.

Aún podrá observarse la tendencia a la determinación unilateral de las agendas y a una actuación al margen de los órganos multilaterales. Ello se debe a dos factores principales que están relacionados entre sí (22).

(18) Esto vale particularmente para Sudamérica. Argentina y Brasil, entre 16 países del Tercer Mundo, están desarrollando misiles balísticos. *El Mercurio* (Chile), 9 de agosto de 1989.

(19) Presidente George Bush, “Security Strategy for the 1990s”, *Current Policy*, núm. 1.178, discurso del presidente George Bush en la ceremonia de graduación de la Coast Guard Academy, Nueva London, Connecticut, 24 de mayo de 1989.

(20) H. Allen Holmes, “FY 1990 Security Assistance Program”, *Current Policy*, núm. 1.159, declaración del subsecretario de Estado para los Asuntos Políticos y Militares ante el Subcomité sobre Control de Armamentos, Seguridad Internacional y Ciencia del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara, Washington D.C., 8 de marzo de 1989. De hecho se acrecientan las presiones que ejercen los proveedores de armas sobre los militares de América Latina.

(21) También han surgido importantes criterios discrepantes. Véase George A. Fauriol, *The Third Century: U.S. Latin American Policy Choices for the 1990s*. Washington: The Centre for Strategic and International Studies, 1988.

(22) Véase un análisis pormenorizado de este aspecto de la política hemisférica de Estados Unidos en Augusto Varas, “Confidence Building and Peace Agreements in Central America”. Documento presentado en una reunión sobre la paz, el desarrollo y la seguridad en Centroamérica organizada por la Academia Internacional de la Paz y el Centro de Estudios de las Américas, Oaxaca, 22 a 25 de mayo de 1989.

El primero es la pronunciada tendencia histórica de los gestores de la política estadounidense a intervenir de modo unilateral en los asuntos hemisféricos, particularmente en las situaciones de crisis. En tiempos normales la multilateralidad no se ha aplicado en la esfera de la seguridad pues se ha considerado que no propicia el apoyo a los intereses de Estados Unidos en el hemisferio (23). Ello ha impedido el desarrollo de un mecanismo regional de seguridad colectiva simétrico al mecanismo de la propuesta económica del presidente Bush.

Todavía podría observarse un criterio coercitivo respecto de los asuntos hemisféricos en otras esferas. Algunos sectores de la Administración de Estados Unidos han puesto de relieve el componente de fuerza en la política exterior, entre ellos, por ejemplo, el ex asistente del presidente para los Asuntos de Seguridad Nacional y actual jefe del Estado Mayor Conjunto, general Colin Powell (24). También podría observarse este acento en los asuntos hemisféricos. El nuevo subsecretario de Estado para los Asuntos Interamericanos, Bernard Aronson, insistió en que la Administración de Bush "se ha comprometido a promover la democracia en el hemisferio sin destacar la posibilidad de utilizar la fuerza para proteger los intereses nacionales de Estados Unidos" (25).

También subsisten otras políticas tradicionales contraproducentes que no son apreciadas en América Latina. Una de ellas, la de las actividades encubiertas, podría conspirar contra el fortalecimiento del ejercicio del poder democrático y civil en el hemisferio. Puso de manifiesto este peligro el director de la CIA, William H. Webster, cuando preocupado por "la creciente agitación provocada por la maquinación de golpes de Estado en los países de América Latina, declaró que debía concebirse una política bipartidaria en apoyo de las actividades encubiertas en la región... Algunas de las democracias de la región son tan frágiles... que su propia supervivencia depende de la actitud de sus Fuerzas Armadas y de la capacidad de éstas para mantener la Ley y el orden público" (26). Esta tendencia a ejercer un control de tipo coercitivo sobre los procesos políticos internos de la región no contribuye a un progreso real hacia el ejercicio democrático del poder y la subordinación al poder civil de las Fuerzas Armadas, que son uno de los enemigos de la libertad en la extrema derecha según el análisis del presidente Bush, y tampoco contribuye a la estabilidad (27).

Pueden observarse otros puntos de continuidad en la esfera de la asistencia militar. Esta política es un elemento indivisible del propósito de Estados Unidos de abstenerse de hacer intervenir o de comprometer a sus fuerzas militares en el extranjero. Por esta razón

(23) Véase un análisis completo de las tendencias generales de la política de seguridad de los Estados Unidos en América Latina en Augusto Varas (comp.), *Hemispheric Security and US Policy in Latin America*. Westview Press: Boulder, 1987.

(24) "Aun en estos tiempos de estrechez fiscal, no debemos olvidar la lección que aprendimos hace ocho años de que no hay nada que pueda sustituir a la capacidad defensiva. El esfuerzo bipartidario de los Estados Unidos por restablecer el equilibrio militar resultó magnífico para dar una sensación de seguridad a nuestros aliados y al mundo entero. Cuando los Estados Unidos se debilitan, el mundo entero se vuelve un lugar más peligroso. Nuestra fuerza ha contribuido a la estabilidad mundial y a la posibilidad de celebrar negociaciones constructivas —y equilibradas— con nuestros adversarios sobre el control y la reducción de armamentos." General Colin Powell, "U.S. Foreign Policy in a Time of Transition", *Current Policy*, núm. 1.127, discurso de Colin L. Powell, asistente del presidente para los Asuntos de Seguridad Nacional, ante el National Press Club, Washington, D.C., 27 de octubre de 1988.

(25) "Aronson Pledges to Push Democracy", *Miami Herald*, 16 de junio de 1989.

(26) Entrevista de reporteros y redactores de la Oficina de Washington de *The Times* con el director de la CIA, William Webster. Jack Nelson, "CIA Chief Warns of Coup Plotting in Latin America", *Los Angeles Times*, 9 de febrero de 1989.

(27) "The existence of a formally democratic government does not guarantee true democracy". Riordan Roett, "Prospects for the Arias Plan in El Salvador and Guatemala", 21 de octubre de 1987. Esta afirmación puede hacerse extensiva al resto de los países latinoamericanos.

el secretario de Defensa pidió a los militares que aceleraran los programas de formación y otras formas de asistencia prestaba a las Fuerzas Armadas y Policiales en América Latina. Como, según dijo, "no habrá tropas estadounidenses que acompañen a las fuerzas latino-americanas en operaciones militares. Las tropas estadounidenses se limitarán a impartir formación y a prestar asistencia técnica con fines como el de mejorar las comunicaciones" (28). Pero la asistencia militar no se está utilizando como instrumento para fortalecer el control del poder civil democrático sobre las Fuerzas Armadas en América Latina.

La asistencia en materia de seguridad como instrumento de la política exterior de Estados Unidos tiene que amoldarse a las relaciones entre el poder civil y el militar y al Estado del proceso de avenimiento entre unos gobiernos democráticamente elegidos y unas Fuerzas Armadas con menos autonomía. En consecuencia, la asistencia militar debe ser un elemento importante de las relaciones bilaterales entre gobiernos que impida el desarrollo autónomo de unas relaciones entre Fuerzas Armadas que menoscaben el ejercicio del poder civil. Algunos niveles de la Administración Bush aún no han llegado a comprender del todo este objetivo de principio. Según un análisis reciente:

"la financiación de la asistencia militar Ventas Militares en el Exterior (FMS), los gastos generales de los Programas IMET, Educación y Formación Militar Internacional y Programa de Asistencia Militar (MAP) y los Fondos de Apoyo Económico (ESF) promueven los intereses de Estados Unidos al perseguir una serie de objetivos que se refuerzan mutuamente. Entre ellos se cuentan los de fortalecer la capacidad de los aliados de Estados Unidos para disuadir y defenderse en casos de agresiones y de inestabilidad; mantener la cohesión y la fortaleza de nuestras alianzas; fomentar unas buenas relaciones entre las Fuerzas Armadas que apoyen nuestra estrategia diplomática y realcen la influencia y el prestigio de Estados Unidos; promover la estabilidad regional; facilitarnos el acceso a las bases e instalaciones militares en el exterior, asegurando la movilidad estratégica de las fuerzas de Estados Unidos; reforzar las economías de países clave que deben hacer frente a un fuerte endeudamiento, a la baja de los precios de las exportaciones y a unos cambios drásticos en el clima económico internacional; y prestar apoyo a las nuevas democracias sin dejar de defender las instituciones y los valores democráticos en otros países" (29).

Conforme a la experiencia histórica de la región y habida cuenta del proceso de autonomización de los militares, las instituciones democráticas no se ven fortalecidas por las relaciones entre las Fuerzas Armadas. Si no se hace participar directamente y en forma permanente a autoridades civiles democráticamente elegidas en los asuntos de la defensa y si estas relaciones no se condicionan a una subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas al poder Ejecutivo, será imposible estabilizar la política interior en América Latina.

El narcotráfico es otro problema importante para Estados Unidos (30). Pero en esta esfera ha predominado un criterio militar. El secretario de Defensa, Dick Cheney, dio instrucciones al Pentágono de elaborar planes para reforzar la presencia militar estadounidense

(28) "Pentagon Is Orderd to Set Plans for Drug Interdiction", *Wall Street Journal*, 19 de septiembre de 1989.

(29) Holmes, *op. cit.*

(30) Según el presidente Bush, "nuestra asociación debe hacer frente a un enemigo común: los narcotraficantes internacionales. Las drogas amenazan a los ciudadanos y a la sociedad civil en todo el hemisferio. Es fundamental que unamos fuerzas en la guerra contra el narcotráfico. No servirán de nada las acusaciones y recriminaciones. La toxicomanía es un problema de oferta y de demanda, y la única manera de hacer frente a esta amenaza y acabar con ella es atacar ambos aspectos". Presidente George Bush, "Commitment to Democracy and Economic Progress in Latin America", *Current Policy*, núm. 1.168, 1989.

en el Caribe y a lo largo de la frontera meridional de Estados Unidos a fin de acabar con el contrabando de cocaína. Si bien algunos militares al principio se resistieron a aceptar la misión contra la droga, los militares de Estados Unidos van participando más en la guerra *contra el narcotráfico* (31). En algunos casos de América Latina la asistencia militar destinada a combatir a los productores de drogas ha estado vinculada a facilidades para la financiación de compras de equipo militar. En Colombia el Banco de Exportación e Importación ayudó al Gobierno de Barco a financiar compras de armas para combatir a los narcotraficantes (32). Esta política altera los equilibrios militares regionales e impide una reducción de las fuerzas militares.

La nueva posición internacional de América Latina

La continentalización de América del Norte —México, Canadá, El Caribe— y los futuros acuerdos bilaterales de libre comercio darán como resultado una América Latina poshispánica. Las formidables transformaciones del hemisferio occidental están modificando la idea misma de América Latina y, a su vez, los intereses de la seguridad regional. La integración gradual del Canadá, México y, en el futuro, de algunas economías del Caribe, en un espacio geoeconómico norteamericano más amplio señala el fin de la antigua idea de una sola América hispánica. El reconocimiento de las profundas diferencias y de la correspondiente necesidad de coincidir en la forma de abordar los problemas comunes sustituye ahora al concepto, típico de los decenios de 1950 y 1960, de una región organizada como una sola entidad centrada en instituciones regionales que expresan sus características comunes (33).

El concepto de una región latinoamericana única con intereses comunes y un destino común se ha desgastado. El proceso de continentalización del Norte engendrará un nuevo centro de dinamismo político y económico. Caracterizan a la América poshispánica varias realidades subregionales de diferente peso económico, político y militar (34). Además del espacio hegemónico norteamericano, con una zona concéntrica caribeña, se pueden identificar una subregión andina deprimida afectada por la violencia interna, un eje argentino-brasileño embrionario, y ciertos países, como Chile, que buscan la mejor manera de integrarse en los asuntos económicos, políticos y estratégicos mundiales. En este nuevo escenario regional poshispánico, los países latinoamericanos podrían, desempeñar un papel importante según la naturaleza y la importancia de sus nuevos vínculos con el mundo desarrollado.

Esta América poshispánica necesita nuevas estrategias y políticas en materia de seguridad. Las políticas de seguridad tradicionales, útiles para las anteriores configuraciones del hemisferio, serán pronto anticuadas. Por consiguiente, los actores regionales están transformando sus criterios y opiniones —sus paradigmas— para abordar estas diferentes cuestiones regionales e internacionales y acomodarse a las nuevas realidades. En lugar de las viejas imágenes de la identidad regional y las instituciones que expresaban

(31) *The International Herald Tribune*, 28 de agosto de 1989.

(32) *The Washington Post*, 21 de julio de 1989.

(33) En realidad, esta concepción de identidad continental se encuentra en la idea precolonial inca del *Incario*, la *América española* de la época colonial, la *América bolivariana* del siglo XIX, así como en los esfuerzos integradores desde el Pacto Andino hasta la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

(34) Acerca de la heterogeneidad de los países de América Latina, véase Fernando Fajnzylber, "Democratization, Endogenous Modernization, and Integration: Strategic Choices for Latin America and Economic Relations with the United States", en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (comp.), *op. cit.*

Cuadro 1.—Diversas maneras de percibir la seguridad en el hemisferio occidental.

Conceptos	Estados Unidos		América Latina	
	Definición de la cuestión	Órganos ejecutores de las políticas	Definición de la cuestión	Órganos ejecutores de las políticas
Drogas	Seguridad	Militares	Social	Policiales
Migraciones	Seguridad	Policiales	Políticas de desarrollo	Sociales/económicos
Medio ambiente	Seguridad	Políticos	Económica	Económicos
Derechos humanos/democracia	Seguridad	Económicos/políticos	Política	Políticos
Terrorismo	Seguridad	Policiales	Seguridad	Militares
Subversión	Seguridad	Militares	Seguridad	Militares
Controversias territoriales	Seguridad	Diplomáticos	Seguridad	Militares
Proliferación nuclear de misiles	Seguridad	Políticos	Seguridad	Militares

y organizaban las características comunes, los países latinoamericanos reconocen sus profundas diferencias y desplazan su atención de las instituciones rígidas que todo lo abarcan a las políticas flexibles. Por consiguiente, los países de América Latina encuentran nuevas formas de cooperación política.

La cooperación oficiosa, como la que se lleva a cabo en el "Grupo de los Ocho" en relación con los problemas económicos y financieros, está orientando la diplomacia regional hacia formas de cooperación no institucionalizadas (35). En este contexto es aún mayor la necesidad de elaborar un nuevo orden regional, en especial en la esfera de la seguridad.

La nueva agenda de la seguridad regional

En un contexto de profundos cambios estructurales, políticos y económicos, se ha modificado la naturaleza del poder, esto es, la capacidad de influir en la conducta de otras personas o de configurar un resultado determinado. La difusión y la diversificación del poder, así como la tendencia contemporánea a la no utilización de recursos militares en la política mundial, han creado nuevas circunstancias hemisféricas. La creciente necesidad de recursos de poder o de medios para alcanzar objetivos políticos obliga a los actores internacionales a utilizar los diversos instrumentos disponibles. Los efectos simultáneos y combinados de los cambios en la naturaleza del poder mundial y la escasez de recursos de poder han modificado los problemas tradicionales de seguridad del hemisferio. En la medida en que la seguridad es la capacidad de impedir y resolver pacíficamente los conflictos interestatales, ya sea por conducto de la disuasión militar o de las negociaciones diplomáticas, los conflictos interestatales en un mundo cambiante caracterizado por formas multidimensionales de recursos de poder hacen que proliferen las tensiones y que aumente el riesgo de enfrentamiento entre los Estados, cuadro 1.

(35) Véase Luciano Tomassini (editor), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, GEL: Buenos Aires, 1990.

Para controlar estas tensiones y evitar que se conviertan en confrontaciones, es menester definir claramente las cuestiones que merecen la calificación de "asuntos de seguridad". Esta definición debe abarcar dos aspectos. Debe contener, por una parte, la descripción clara y simple de los intereses de cada una de las partes en materia de seguridad y, por otra parte, presentar los vínculos entre las descripciones de los intereses de las partes y la aplicación efectiva de las políticas de seguridad que, en última instancia, entrañan la utilización de medios militares. A la luz de estas descripciones se pueden apreciar las diferencias existentes entre las definiciones de lo que constituye efectivamente una cuestión de seguridad en el hemisferio occidental. Las amenazas que se observan pueden ir más allá de las esferas de interés político-militares tradicionales. Por consiguiente, la seguridad no debería definirse sólo en función de los intereses de una sola parte sino de los intereses de todas las partes, puesto que cada vez es más difícil aislar los efectos de los nuevos dilemas en materia de seguridad.

Juntamente con los viejos problemas hemisféricos, otros nuevos se ubican rápidamente entre las cuestiones urgentes de la agenda internacional y en la interamericana. La nueva agenda de la seguridad interamericana abarcará sin duda antiguas cuestiones y muchas otras nuevas. Algunos problemas, como por ejemplo la degradación de la selva amazónica, desempeñaban un papel escaso o nulo en los asuntos de seguridad interamericana antes del final de la guerra fría, pero los actuales intereses de los países desarrollados con respecto a esta cuestión y la controversia entre Brasil y Venezuela por la región de Boa Vista han agregado a la agenda una nueva perspectiva.

Otros, como la guerra colombiana contra la droga, ya existían anteriormente pero, dado que no existen grandes tensiones de poder, han sido objeto de una nueva definición. Para complicar las cosas, los diferentes países tienen puntos de vista radicalmente distintos sobre muchas cuestiones de la nueva agenda. En especial, en Estados Unidos, que se esfuerza por destruir las plantaciones de coca y encarcelar a los traficantes, no se percibe la lucha contra la droga como en el Perú, en Bolivia o en Colombia, que negocia actualmente un arreglo con los "barones de la droga". Hace un decenio, la mayor parte de los países de América Latina se debatía entre las dictaduras militares y la bipolaridad. Hoy, 10 años más tarde, la guerra fría ha terminado y casi todas las naciones del Continente son democracias.

Los cambios mundiales plantean nuevos retos a las relaciones interamericanas. También crean la oportunidad de utilizar diversos instrumentos para hacer frente a esos retos. La posibilidad de establecer por consenso una agenda de las relaciones interamericanas en materia de seguridad y el proyecto básico común de un nuevo orden hemisférico dependerá de la capacidad de los gobiernos regionales de llegar a un acuerdo sobre una definición común de los asuntos de seguridad y de adaptar los instrumentos políticos a esa nueva definición. Esa capacidad determinará si las respuestas de América Latina al nuevo sistema internacional y hemisférico dan como resultado una relación cooperativa o conflictiva. El proceso de crear una nueva agenda de la seguridad del hemisferio es esencial para la nueva relación interamericana. La determinación de las cuestiones que deben incluirse tiene la mayor importancia para el proceso de elaboración de la agenda, así como la conciliación de las divergencias entre las perspectivas mundiales, hemisféricas y nacionales. La forma de definir los nuevos elementos de esta agenda de la seguridad del hemisferio tendrá un efecto decisivo en el futuro de las relaciones interamericanas.

Cuestiones no relacionadas con la seguridad y sus repercusiones en la seguridad

Un aspecto de los problemas de la seguridad hemisférica es cómo incluir las cuestiones no relacionadas con la seguridad en el examen de la nueva agenda de la seguridad del hemisferio (36). Por ejemplo, el comercio de drogas socava la independencia nacional de Bolivia y Colombia y es un grave problema que no recibe toda la atención que merece. Los desequilibrios comerciales y la inflación desenfrenada, que crean una inestabilidad económica rayana en los caos, afectan a la capacidad de Argentina, Brasil o Perú para abordar sus asuntos internacionales y conducen claramente a la adopción de medidas de política exterior como medio para defender la independencia y la supervivencia nacionales. Un sistema judicial eficaz deber reemplazar a la tradición de la supremacía militar en sociedades pacíficas y democráticas, pero se ha comprobado que crear esos sistemas es tarea muy difícil. La promulgación de normas ambientales para las exportaciones y las inversiones de los países desarrollados podrían desempeñar el papel de barreras neoproteccionistas o afectar a la soberanía de los Estados en la región.

En los últimos años tanto los estudiosos como los profesionales en la práctica han tomado gradualmente conciencia de las diversas formas de la seguridad económica. Los recursos económicos no pueden considerarse ya sólo como una base del poder militar, sino como nuevos elementos en la política internacional del poder que determinan una configuración geoeconómica mucho más compleja. Una repentina transferencia monetaria, la deuda, el déficit, el índice de crecimiento y el desequilibrio comercial en un país o región pueden afectar notablemente al bienestar de muchas otras sociedades y erosionar la legitimidad del gobierno en la misma medida que las presiones militares.

Las múltiples amenazas a los sistemas ecológicos, que no respetan las fronteras políticas, plantean problemas que con los tradicionales enfoques nacionales sólo se pueden abordar parcialmente. La destrucción de la cuenca amazónica y el recalentamiento de la Tierra son dos ejemplos. No se llegará a una solución constructiva de los problemas del medio ambiente en tanto no se armonicen las visiones que de estos problemas tienen las naciones industrializadas y las naciones en desarrollo. Las controversias relativas a los recursos naturales deben resolverse pacíficamente y es necesario estudiar esta nueva clase de confrontaciones. La creciente pobreza y el deterioro de las condiciones de vida en la mayor parte de las capitales de América Latina, ofrecen nuevos incentivos a la migración y favorecen la violencia interna y el terrorismo. Estos nuevos fenómenos, distintos de las violentas confrontaciones internas anteriores y de la oleada de refugiados que ocasionaron, pueden tener efectos devastadores en la estabilidad social y política de los distintos países.

También las tendencias demográficas tendrán sus repercusiones en las nuevas inquietudes del hemisferio. La edad promedio de las poblaciones del mundo desarrollado se elevará en tanto que la del mundo en desarrollo disminuirá. El crecimiento del desempleo y la urbanización y la persistencia de elevados índices de desnutrición y de mortalidad

(36) Véase el análisis de este asunto en Raimo Väyrynen, "Towards a Comprehensive Definition of Security: Pitfalls and Promises", documento presentado en la XXXI Convención Anual de la International Studies Association, Washington D.C., abril 10 a 14 de 1990.

infantil en el mundo en desarrollo pueden contribuir a la inestabilidad política dentro y a través de las fronteras políticas existentes. El problema de los niños de la calle del Brasil y de Guatemala, así como el aumento de la criminalidad en los guetos de América Latina, representan graves amenazas a la democracia. Las migraciones internas e internacionales impondrán crecientes exigencias a los servicios sociales de estos Estados, financieramente débiles, y pesarán gravemente sobre las nuevas y frágiles democracias. Unidas a la necesidad de la modernización de las infraestructuras, estas tendencias pueden favorecer la reducción de las instituciones militares.

En el mundo desarrollado, el envejecimiento de la población y el aumento de los costos pondrán a prueba la capacidad de los gobiernos de ofrecer la atención sanitaria adecuada. El problema de la droga continúa imponiendo una terrible carga a las sociedades. La carencia de recursos, como ocurre en el caso de los problemas presupuestarios de Estados Unidos, menoscaba los esfuerzos tendentes a abordar efectivamente estos problemas, así como a prestar asistencia al mundo en desarrollo.

Conforme a nuestras definiciones, los temas recién mencionados malamente pueden considerarse cuestiones de seguridad. No obstante, todos están relacionados con asuntos de seguridad. Por una parte, las cuestiones socioeconómicas y políticas tienen importantes consecuencias en la esfera de la seguridad. Por otra parte, algunos temas no relacionados con la seguridad, como la interdependencia económica, podrían convertirse en poderosos incentivos para los arreglos pacíficos, la limitación de armamentos y el desarme. Los problemas contemporáneos que pueden desplazarse de un ámbito político a otro con efectos devastadores, ya se trate del tráfico internacional de drogas, del fundamentalismo religioso o del populismo revolucionario, aumentan la complejidad de la agenda del hemisferio.

La internacionalización de las crisis, los procesos y los problemas sociales nacionales refuerzan los vínculos entre la política nacional y la internacional. Por consiguiente, la agenda hemisférica está cada vez más vinculada a la política y a la economía nacional e internacional. Por ejemplo, tras casi dos decenios de regímenes militares, el deseo de garantizar los derechos políticos y los derechos humanos se considera a la vez una cuestión nacional e internacional. Esta creciente interdependencia podría servir de incentivo útil para la elaboración de criterios no conflictivos.

No obstante, es necesario diferenciar todas estas cuestiones de las cuestiones de seguridad en sentido estricto y separar las causas de los problemas de seguridad de las consecuencias que puedan tener realmente un componente de seguridad.

Cambios y elementos constantes en la esfera militar

Algunos de los retos a que debemos hacer frente antes del siglo XXI se relacionan con las tradicionales perspectivas nacionales y político-militares de las cuestiones de seguridad, que ponen de relieve los intereses y objetivos de los Estados. La naturaleza cambiante de la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la escalada de conflictos regionales en el Oriente Medio, las nuevas esperanzas de resolver algunos de los conflictos más graves y la difusión de la capacidad militar convencional más moderna, así como de las armas nucleares, químicas y biológicas, ilustran estos cambios.

Además, ciertas formas tradicionales de la seguridad militar se presentan bajo la apariencia de nuevos tipos de entidades políticas. Tanto el nacionalismo étnico y religioso

como los carteles de la droga y los terroristas recurren a las armas y a la violencia organizada, pero lo hacen como miembros de entidades políticas concretas.

Las futuras amenazas a la seguridad regional no se percibirán estrictamente en los términos del conflicto Este-Oeste. La idea de la bipolaridad ha sufrido gran desgaste en el curso del último año. Por otra parte, China, Brasil, India y tal vez otras nuevas naciones industriales exportarán armas convencionales avanzadas, y esta tendencia puede tener graves repercusiones en la seguridad internacional. Los conflictos regionales del Oriente Medio, Asia Oriental, América Latina y África seguirán generando inquietud. La difusión de tecnologías militares nuclear, química, biológica y convencional avanzada, que elevan el costo humano de los conflictos tanto para las Fuerzas Armadas como para los civiles inocentes, alimentará estos conflictos. Por consiguiente, es imperioso elaborar nuevos mecanismos para resolver los conflictos.

Debido a estas amenazas, el debate de las cuestiones de seguridad se desplazará de la perspectiva nacional a la regional y, finalmente, a la mundial, en consonancia con el desplazamiento de la atención de las cuestiones tradicionales a los problemas planteados por las nuevas tendencias políticas, económicas, militares, demográficas y ambientales.

Esta nueva situación se aplica tanto a los países de América Latina como a Estados Unidos. De hecho, varios países de América Latina han llevado a cabo esfuerzos concertados para redefinir su seguridad nacional al efecto de liberarse de los imperativos de la guerra fría. El motivo es que consideran que ese marco distorsiona la definición de sus intereses nacionales y es inadecuado para la protección de tales intereses. En realidad, hasta hace poco, la idea de que los países de América Latina pudieran tener intereses de seguridad nacional opuestos a los intereses de Estados Unidos, o independientes de los mismos, se consideraba extraña, inaceptable y, en definitiva, hostil a Estados Unidos. Únicamente Cuba o Nicaragua declararon públicamente que sus intereses en materia de seguridad eran independientes de Estados Unidos. Tal vez los regímenes progresistas o nacionalistas de otros países durante breves períodos hayan hecho esto mismo, que tanto en Estados Unidos como en América Latina se consideró siempre una política de oposición a Estados Unidos. Ya no es así y lo será menos todavía a medida que siga evolucionando la relación entre las grandes potencias. No obstante, estas nuevas políticas independientes deberán ajustarse a los intereses de otros países del hemisferio, comprendidos Estados Unidos.

Medidas de fomento de la confianza, limitación de armamentos y desarme

Independientemente del eventual acuerdo sobre la definición de las cuestiones de seguridad del hemisferio, debe alcanzarse un consenso con respecto a la necesidad de medidas y procedimientos de fomento de la confianza, limitación de armamentos y desarme.

La crisis del golfo Pérsico demuestra que es urgente elaborar mecanismos adecuados para la seguridad regional colectiva, no sólo en el Oriente Medio sino en todo el Tercer Mundo. Es probable que en el futuro próximo, en el contexto de la crisis y las restricciones económicas, algunos gobiernos de la región intenten exportar nuevamente sus dificultades internas y plantean nuevas amenazas a la seguridad regional.

Uno de los principales efectos que la crisis del golfo Pérsico tendrá en la carrera de armamentos regional será el "efecto Nintendo" de la guerra en los militares de América Latina. En el contexto de la creciente autonomía de las Fuerzas Armadas en la política interna de la región y el insuficiente control civil de los militares, la guerra del golfo Pérsico alienta a las instituciones militares de América Latina a acelerar la adquisición de tecnología bélica moderna. De hecho, durante los últimos cinco años se han introducido nuevas tecnologías en los principales países de la región y podrían exportarse otras más (cuadros 2 a 5, pp. 31-35). Según nuestros datos, si se comparan los dos últimos decenios, los países de América Latina han comprado en el decenio de 1980 más material de artillería, vehículos blindados, tanques, naves de desembarco, fragatas y buques de tamaño intermedio, helicópteros, aviones de entrenamiento, aviones de combate, misiles y lanzamisiles. Tras el conflicto del Atlántico Sur, Argentina es al parecer la mayor importadora, seguida por Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Uruguay como principales compradores. Tal como se estableció en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Reconversión, celebrada en Moscú en agosto de 1990, los excedentes militares de los países del Norte se han transferido a los países del Tercer Mundo. América Latina no está al margen de este proceso. La construcción de un orden regional nuevo y estable a largo plazo exigirá la eliminación de estas ventas, así como también la elaboración de mecanismos idóneos para resolver las controversias peligrosas antes de que estallen. Esto supone el fortalecimiento de los acuerdos regionales e internacionales y la aplicación de nuevos mecanismos para la solución pacífica de los conflictos.

Limitación de armamentos

Debe iniciarse inmediatamente un esfuerzo regional para la limitación de armamentos entre los principales países de América Latina. Conforme a las tendencias mencionadas, es esencial encaminarse a un acuerdo regional que abarque:

- 1) La eliminación de toda clase de armas de destrucción en masa y el compromiso de no comprar ni almacenar tales armas (37).
- 2) La congelación de las compras de nuevas tecnologías bélicas.
- 3) La limitación de las existencias de los actuales sistemas de armamentos (38).

A este efecto sería necesario llegar a un acuerdo entre los países abastecedores desarrollados y los destinatarios de tales tecnologías y armamentos en la región de América Latina. Esta sería la única forma de evitar que apareciera, en el contexto de las instituciones militares autónomas de la región, un Saddam latinoamericano o un nuevo Galtieri. La restricción de las ventas de tecnologías militares modernas de los países desarrollados a los países en desarrollo debería incluir los materiales nucleares y el equipo de producción de agentes de guerra química y bacteriológica, así como los misiles de largo alcance y otras tecnologías modernas de armamentos.

La proliferación de los sistemas de armamentos de tecnología avanzada y el desarrollo de la capacidad industrial necesaria para su producción local, como ocurre en el caso de la tecnología de los misiles, son algunos de los principales problemas que deben resolverse para llegar a un equilibrio militar regional con un nivel reducido de fuerzas.

(37) Argentina, Brasil y Chile firmaron en septiembre de 1991 un acuerdo que prohíbe las armas biológicas y químicas.

(38) El Gobierno del Perú propuso una iniciativa regional al efecto de reactivar un acuerdo de limitación de armamentos.

Cuadro 2.—Importaciones de armas a América del Sur (tipos y cantidades pedidos).

País receptor	De tierra			De agua			De aire			Misiles		
	T1	T2	T3	N1	N2	N3	A1	A2	A3	M1	M2	M3
Años 1970-1979												
Argentina	124	96	322	11	15	4	70	198	152	148	334	24
Bolivia	—	74	36	—	—	—	12	159	27	—	—	—
Brasil	140	274	227	6	11	8	96	97	48	1.015	1.464	53
Colombia	—	—	12	—	3	2	38	40	24	—	144	—
Chile	12	115	102	4	4	2	72	120	93	2.284	828	14
Ecuador	37	69	135	7	7	2	33	131	62	280	252	15
Paraguay	—	—	—	—	—	—	12	26	24	—	—	—
Perú	140	461	450	5	9	8	83	82	105	290	294	34
Uruguay	—	75	—	6	1	—	16	58	13	—	—	—
Venezuela	40	100	164	2	8	3	19	71	76	366	400	24
TOTAL	493	1.264	1.448	41	58	29	451	982	624	4.383	3.716	164
Años 1980-1989												
Argentina	15	88	57	4	—	—	67	82	48	358	1.290	20
Bolivia	—	—	—	—	—	—	22	34	24	—	—	—
Brasil	253	16	2	31	4	1	245	29	94	34	116	10
Colombia	—	196	—	—	6	—	58	35	50	96	240	22
Chile	—	200	160	4	4	2	46	97	60	662	178	30
Ecuador	—	96	50	—	—	—	91	86	30	28	96	31
Paraguay	—	—	—	1	—	—	6	29	—	—	—	—
Perú	80	164	156	—	6	—	84	112	64	12	196	9
Uruguay	32	61	15	—	—	—	—	22	10	—	—	—
Venezuela	35	266	164	13	2	—	66	74	55	138	180	—
TOTAL	415	1.087	604	53	22	3	685	600	435	1.328	2.296	122

Nota: Obsérvese que las cifras del período 1980-1989 son menos precisas que las de 1970-1979, debido a que ciertas informaciones sobre el registro de armas importadas se publicaron uno, dos o tres años después de que se encargaron. Por ejemplo, en el *SIPRI Yearbook 1990* aparecen armas importadas que se encargaron en 1987.

T1: Granadas y materiales de artillería.

T2: Camiones blindados y artillería.

T3: Tanques.

N1: Embarcaciones de patrulla y desembarco.

N2: Fragatas, corbetas y destructoras.

N3: Submarinos.

A1: Helicópteros.

A2: Aviones de transporte, de entrenamiento y ligeros.

A3: Aviones de combate, bombarderos y antisubversivos.

M1: Misiles de tierra y mar.

M2: Misiles de aire.

M3: Lanzamisiles.

En este momento, se observan en Argentina y Brasil importantes logros en la esfera de los misiles estratégicos. Chile y Perú han iniciado tímidos esfuerzos en esta dirección. Ocurre lo mismo con respecto a la producción de armas menores, lo que hace que todos los actores principales de la región dispongan de las mismas posibilidades al respecto.

Toda esta evolución se debe a la cooperación de los proveedores de armamentos. No obstante, los gobiernos de los propios proveedores de armas han reaccionado y se esfuerzan por contener la proliferación de armas que ellos mismos desencadenaron.

Cuadro 3.—Transferencias de misiles a América Latina, años 1987-1989*.

Receptor	Proveedor	Designación	Descripción	Cantidad ordenada	Cantidad entregada	Año de la orden	Año de la entrega	
Argentina	Francia	MM-40 L	Lanzaproyectiles ShShM	6	(6)	1980	1984-1989	
	Israel	MM-40 Exocet	ShShM/SShM	48	(48)	1980	1984-1989	
		Safir-2	AAM		(120)	(120)	(1986)	1988-1989
Brasil	Francia	MM-40 L	Lanzaproyectiles ShShM	2	(2)	1984	1987	
		AM-39 Exocet	AShM	(24)	(12)	1985	1987	
		MM-40 Exocet	ShShM/SShM	(24)	(24)	1984	1967	
	Gran Bretaña Italia	Magic-2	AAM		—	1986	1989	
		Sea Skua	AShM		32	(32)	1985	1986-1987
		MAF/MSS-1	ATM		10	10	1988	1988
Colombia	Israel	Lanzaproyectiles Barak	Lanzaproyectiles ShAM	—	—	1969	—	
Cuba	Unión Soviética	SA-14 Gremlin	Port SAM	(500)	(500)	(1985)	1986-1987 No confir.	
Chile	Francia	MM-38 Exocet	ShShM	(24)	(24)	1986	1987	
		MM-38 L	Lanzaproyectiles ShShM	(1)	(1)	1986	1987	
		AM-39 Exocet	M antibarco	(32)	(32)	1987		
	Gran Bretaña	MM-38 L	Lanzaproyectiles ShShM		(12)	(12)	(1988)	1986-1989
		Sea Slug	Lanzaproyectiles SAM	1	1	(1986)	1986	
		Sea Slug	SAM	6	6	(1981)	1982-1987	
		Blowpipe	SAM portátil	(72)	(72)	(1981)	1982-1987	
	China	Bong-Tian-73	ATM	50	50	(1987)	1986	
		Red Arrow	ATM	(60)	(60)	(1987)	1988	
	Israel	Lanzaproyectiles Barak	Lanzaproyectiles ShAM	10	(10)	(1987)	1988	
Gabriel L		Lanzaproyectiles ShAM	(8)		1989			
Barak		Lanzaproyectiles ShShM	2	2	1988	1989		
Gabriel-2		ShAM/SAM	(256)		1989			
			ShShM	8	8	1986	1989	

Cuadro 3. -- (Continuación).

Receptor	Proveedor	Designación	Descripción	Cantidad ordenada	Cantidad entregada	Año de la orden	Año de la entrega
Ecuador	Israel	Lanzaproyectiles Barak Barak Shafrir-2	Lanzaproyectiles ShAM ShAM/SAM AAM	(2)		(1984)	
				(16)		(1984)	
				(96)	(96)	(1986)	1987
Nicaragua	Estados Unidos	FIM-43 A Redeye	SAM portátil	(150)	(150)	(1987)	1987 Destinado a las "costas"
Perú	Francia	AM-39 Exocet R-530 R-550 Magic Otomat-2 L Otomat-2	AshM AA M AA M Lanzaproyectiles ShShM	(24)	(24)	1982	1985-1987
				(48)	(48)	(1982)	1986-1987
				(96)	(96)	(1982)	1986-1987
				1	1	(1986)	1987
				(12)	(12)	(1986)	1987
Venezuela	Francia	Magic-2- AM-39 Exocet	AAM M antibarco	(100)	(20)	1988	1989
				(50)		(1988)	
				18		1989	
	Estados Unidos Suecia	RGM-84A Harpoon RBS-70	SAM portátil	70		1989	

Fuente: SIPRI, Yearbooks 1988, 1989, World Armaments and Disarmaments.

Abreviaturas:

- AAM: Misil aire-aire
- ASHM: Misil aire-barco
- ASM: Misil aire-superficie
- ATM: Misil antitanque
- SAM: Misil superficie-aire
- ShAm: Misil barco-aire
- ShShM: Misil barco-barco
- SSHM: Misil superficie-barco
- SSM: Misil superficie-superficie
- * No incluye misiles balísticos.

Cuadro 4. -- Proliferación de misiles balísticos y programas relacionados en América Latina, año 1989.

País	Designación	Tipo	Número de etapas	Rango (km)	Año de prueba	Situación actual	Número desplegado		Proveedor de tecnología	Asistencia tecnológica
							Lanzadores	Misiles		
Argentina	Belier-Centaure	SR	2	(50)	1966	Retirado	—	—	Francia	Diseño, producción
	Castor	SR	2	(120)	1972	Retirado	—	—	Estados Unidos	Entrenamiento
	CAM (MAR 350)	AR	1	90	1987	Cancelado	—	—	Israel	Diseño, subsistemas
	Cóndor I	BM	1	150	1984	En desarrollo	—	—	Egipto, Irak	Financiamiento
	Cóndor II	BM	2	1.000	—	En desarrollo	—	—	Francia	Dirección inercial
									Italia	Propulsión
								RFA	Diseño, lanzadores	
								Suiza	Administración	
								Suecia	Fusión de las ojivas	
Brasil	Sonda 3	SR	2	(80)	1976	En servicio	—	—	RFA/ Estados Unidos	Diseño, propulsión/ Entrenamiento
	Sonda 4	SR	2	(600)	1984	En servicio	—	4	RFA	Diseño, propulsión
	SS-60	AR	1	60	1983	En servicio	> 12	> 100	—	—
	X-40	AR	1	68	1979	En servicio	—	> 20	—	—
	EE-150	BM	1	150	—	En desarrollo	—	—	—	—
	SS-300	BM	1	300	—	En desarrollo	—	—	—	—
	EE-350	BM	1	350	—	En desarrollo	—	—	—	—
	EE-600	BM	1	600	—	Planeado	—	—	—	—
	SS-1000	BM	2	1.000	—	Planeado	—	—	—	—
	VLS	SLV	4	(6.000)	—	En desarrollo	—	—	—	—
Cuba	FROG-4	BM	1	50	1961	En servicio	10	30	Unión Soviética	Lanzadores, misiles
	FROG-7	BM	1	70	1980	En servicio	12	36	Unión Soviética	Entrenamiento

Fuente: SIPRI Yearbook 1990, World Armaments and Disarmament.

Cuadro 5.—Proveedores latinoamericanos de tecnología de misiles balísticos, año 1989.

<i>País</i>	<i>Designación</i>	<i>Tipo</i>	<i>Número de etapas</i>	<i>Rango (km)</i>	<i>Año de prueba</i>	<i>Situación actual</i>
Argentina	Cóndor II	BM	2	1.000	—	—
	Cóndor II	BM	1	1.000	—	—
	Mar a 350	AR	1	90	1987	En servicio
Brasil	SS-60	AR	1	60	1985	En servicio
	Sijeel 60	AR	1	60	1987	En desarrollo
	Al Hussein	BM	1	650	1987	En servicio
	Al Abbas	BM	1	900	1988	En desarrollo
	EE-150	BM	1	150	—	Rechazado
	SS-60	AR	1	60	1985	En servicio

<i>País</i>	<i>Número desplegado</i>		<i>País receptor</i>	<i>Tecnología y asistencia facilitada</i>
	<i>Lanzadores</i>	<i>Misiles</i>		
Argentina	—	—	Irak	Misiles
	—	—	Egipto	Misiles
	—	—	Israel	Financiamiento
Brasil	30	—	Irak	Lanzadores, misiles, entrenamiento
	—	—	Irak	Entrenamiento
	10	—	Irak	Entrenamiento
	—	—	Irak	Entrenamiento
	—	—	Libia	—
	—	—	Arabia Saudí	Lanzadores, misiles, entrenamiento

Fuente: SIPRI Yearbook 1990. World Armaments and Disarmament.

Abreviaturas:

- AR: Cohete de artillería
- BM: Misil balístico
- SLV: Vehículo lanzador especial.
- SR: Cohete de sonido.

La seguridad regional podría desestabilizarse si estos procesos continuaran evolucionando sin control. Por una parte, la capacidad militar regional seguirá creciendo, procurando alcanzar el nivel de los países desarrollados. Esta tendencia no ayudará a controlar el nivel y el equilibrio de las fuerzas de la región. Por otra parte, no es probable que los gobiernos locales acepten restricciones si en los países desarrollados se mantiene la tendencia a las mejoras tecnológicas y al despliegue de sistemas avanzados en el Tercer Mundo.

El papel de las Naciones Unidas

La creciente influencia de las Organizaciones internacionales y su contribución a la solución de los conflictos es, tal vez, la característica más importante del período posterior a la guerra fría. La multinacionalización de la solución de conflictos ha llevado a muchos especialistas a observar que somos testigos del nacimiento de un nuevo orden mundial. Al suponer una menor dependencia de la fuerza para la solución de controversias, así como una mayor necesidad de avenencia política, augura importantes repercusiones en los asuntos interamericanos. El papel de las Organizaciones internacionales en la configuración de la nueva agenda del hemisferio puede considerarse en una perspectiva mundial o regional. A nivel mundial, la crisis del golfo Pérsico ha dado como resultado el re-

nacimiento del sistema de las Naciones Unidas, a raíz de su esfuerzo para hacer frente a la agresión de un gran país contra su vecino más débil. Se ha considerado que la respuesta a la invasión iraquí representó el intento de las dos superpotencias de crear un orden mundial más cooperativo. Algunos países de América Latina, como por ejemplo Colombia, desempeñaron un papel importante en el debate del Consejo de Seguridad sobre las sanciones a Irak. Argentina envió tropas al Golfo, poniendo de relieve su empeño de reintegrarse en los asuntos mundiales. Como parte de su actuación a largo plazo en el proceso de pacificación de América Central, las Naciones Unidas participaron activamente el año pasado en la vigilancia de las elecciones en Nicaragua. Este año, las Naciones Unidas desempeñan funciones de mediación en las conversaciones entre el Gobierno y los rebeldes de El Salvador y participaron como un destacado observador en las recientes elecciones de Haití.

Cabe destacar a este respecto el papel regional de las Naciones Unidas. Uno de los motivos de la participación de las Naciones Unidas en esta cuestión es la política ambivalente de las superpotencias en relación con las transferencias de armamento. Un ejemplo evidente es la contradicción que se observa actualmente en Estados Unidos. Por una parte, en materia de control de armamentos y de desarme, el Gobierno del presidente Bush está acelerando el proceso del control multilateral de las exportaciones de armas. El Comité Coordinador del Comercio Este-Oeste (COCOM), a instancia de Estados Unidos, ha decidido publicar un registro federal sobre las transferencias de tecnología que puede utilizarse para finalidades militares. El actual "Grupo Australiano", en el que se comparan los datos obtenidos por los servicios de información sobre la evolución de las armas químicas, el régimen de vigilancia de las tecnologías balísticas, integrado por doce países y el grupo de abastecedores nucleares, en que participan catorce naciones, son ejemplos de una red muy diversificada de iniciativas multilaterales que se utilizan como argumentos para el control de armamentos.

Pero, por otra parte, la Casa Blanca ha solicitado al Congreso por primera vez desde el decenio de 1970 que se autorice a una institución oficial como el *Export-Import Bank* a apoyar las ventas comerciales de productos militares a los países miembros de la OTAN, el Japón, Israel, Australia "y a cualquier otro país, lo que abarcaría al Tercer Mundo" (39). Debería evitarse esta posibilidad por medio de medidas colectivas que vincularan las actividades en pro de la paz mundial con un esfuerzo regional para controlar y reducir las adquisiciones de armas.

La cuestión esencial para América Latina es en qué medida y en qué forma este nuevo orden mundial, que se refleja en el papel más destacado de las Naciones Unidas, repercutirá en la agenda interamericana. Ya se ha abierto el debate sobre la medida en que el futuro programa de las Naciones Unidas ha de reflejar las prioridades del mundo industrial en comparación con los intereses de los países en desarrollo. Un objetivo principal de este proyecto es determinar la medida en que Estados Unidos y América Latina pueden llegar a un acuerdo sobre esta cuestión.

El papel de las organizaciones regionales

A nivel regional, las Organizaciones internacionales han desempeñado un papel cada vez más prominente en la solución de problemas hemisféricos, un papel que muchas veces

(39) *The New York Times*, 18 de marzo de 1991, p. C1.

se ha debido a la iniciativa de los gobiernos de América Latina, a los que se suman ahora Estados Unidos. El Acuerdo de Esquipulas II de 1987, promovido por el presidente de Costa Rica, Óscar Arias, tuvo como resultado una serie de reuniones entre los presidentes de América Central, que contribuyeron a doblegar los esfuerzos del presidente Reagan para financiar la Contra y condujeron a las elecciones libres de Nicaragua. Los presidentes también han ejercido presión para que se llegue a un acuerdo en la guerra de El Salvador.

Los países de América Latina están creando nuevas formas de cooperación política y económica entre ellos mismos. La cooperación multilateral para resolver problemas económicos y financieros, como la del "Grupo de los Ocho" y las medidas comunes de respuesta a la iniciativa comercial del presidente Bush, orienta la diplomacia regional hacia formas no institucionalizadas de cooperación. Como se ha observado anteriormente, los latinoamericanos han considerado tradicionalmente que la política de las superpotencias tiende a reforzar las organizaciones multilaterales a fin de controlar las iniciativas del mundo en desarrollo. A la luz de los nuevos acontecimientos, las grandes potencias tendrán menos oportunidades de llevar a cabo en las organizaciones multilaterales una labor de vigilancia o manipulación en beneficio de sus propios intereses. Por consiguiente, deben estudiarse nuevas modalidades de configuración y gestión de las coaliciones internacionales.

Todo esto supone el reemplazo de las instituciones rígidas, ineficaces y anticuadas de seguridad de América Latina, y la creación de sistemas subregionales flexibles adecuados a los nuevos intereses de la región. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca ha perdido actualidad. La Junta de Defensa Interamericana carece de un consejo político, y no hay foros para la solución pacífica de las controversias regionales. Por consiguiente, es necesario que se asuman nuevas responsabilidades.

La Organización de Conferencias de Seguridad Regionales para la región de América Latina, como en Europa, podría reforzar el papel de los gobiernos regionales en el marco de unos mecanismos flexibles para alcanzar estos objetivos.

La seguridad en América Latina

Una de las ideas propuestas para comenzar a aplicar medidas de fomento de la paz ha sido la de mantener o ampliar el actual sistema de seguridad de América Latina. Sin embargo, el que se siga adelante con las mismas disposiciones no significa en absoluto que el futuro haya de ser más pacífico que el pasado. También en este caso el incremento de los órganos de decisión y la ampliación de las definiciones de la seguridad en la región con la inclusión de los aspectos políticos y sociales sólo menoscabarán la eficiencia del sistema y permitirán una interferencia excesiva de las Fuerzas Armadas en asuntos absolutamente ajenos a su competencia profesional. En consecuencia, se necesitan otras formas de asociación para la defensa y la disuasión de carácter no ofensivo, que tengan en cuenta los nuevos intereses comunes frente a los peligros de la hora actual y ofrezcan posibilidades de acción por vía de disposiciones de diferente tipo.

Regímenes de seguridad específica

Se necesitan nuevos sistemas de seguridad para promover una seguridad común a nivel mundial (40). Con nuevos principios, normas, reglamentos y procedimientos para la adopción de decisiones podrían crearse sistemas de seguridad "específicos". Un nuevo sistema de seguridad "regional" ha de ser producto del desarrollo de regímenes de seguridad específicos que sigan el nuevo modelo de la cooperación mediante la asociación.

Una posibilidad sería el desarrollo de regímenes de seguridad especiales a nivel subregional destinados exclusivamente a grupos de países en función de las dimensiones específicas de los peligros. Ello permitiría una combinación flexible de fórmulas que, asimilando las experiencias fructíferas, por ejemplo, promovería la unidad de las operaciones interamericanas en determinadas esferas y desarrollaría la propuesta de una Armada de las Américas para las aguas territoriales, conciliándola con la iniciativa de las Fuerzas Navales mixtas en esas aguas y limitando la función de las Fuerzas Armadas a la lucha contra el narcotráfico.

El primer paso hacia la creación de un nuevo orden estratégico consiste en hacer una distinción entre el interés político de Estados Unidos por las instituciones militares de América Latina y un interés genuino por las cuestiones de seguridad en la región. La confusión entre ambas actitudes ha impedido el desarrollo de un auténtico régimen de seguridad en el hemisferio. Teniendo en cuenta el surgimiento de un nuevo enfoque de la interacción regional, y siguiendo sus mismas orientaciones, puede ser posible establecer regímenes de seguridad regional que contribuyan a la democracia y a la paz en el hemisferio.

La diversidad de los modelos de seguridad y de las manifestaciones de conflicto en el hemisferio, la crisis del anterior sistema de seguridad del hemisferio y la creciente diversidad e independencia de las posiciones que en materia de seguridad asumen los países latinoamericanos en la arena militar internacional explica la falta de un régimen único de seguridad que de hecho esté en vigor (41). Estos aspectos estructurales impiden la gestación de un sistema de seguridad que sea capaz de contener las tensiones y rivalidades y que integre a todos los Estados de la región.

En esta nueva perspectiva podría abordarse la diversidad de las manifestaciones de conflicto en el hemisferio. Resulta difícil desarrollar este tipo de regímenes de seguridad específica debido a la desigualdad de las expectativas que acompañan a los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región y a los de los países latinoamericanos. No es fácil crear y mantener sistemas de seguridad basados en la cooperación con un sistema común de incentivos para todas las partes.

Normalmente los regímenes hemisféricos de seguridad, ya sean de carácter global o especializado, han abarcado todas las dimensiones de la seguridad integrando en un mismo sistema la totalidad de los aspectos de la Defensa nacional de los distintos países. Para superar este obstáculo podrían establecerse regímenes de seguridad específica conforme a las dimensiones particulares de la seguridad, es decir, la aérea, la naval y la territorial. Para cada una de estas dimensiones es posible concebir regímenes de seguridad específicos.

(40) Véase Naciones Unidas, "Informe de la Comisión Independiente sobre cuestiones de desarme y seguridad", Naciones Unidas, A/CN. 10/38, 1983. Se lo conoce como el Informe Palme.

(41) Se aplica la definición de "régimen" utilizada por Stephen Kasner (comp.), *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca, 1983: "serie de principios, normas, reglamentos y procedimientos de decisión, implícitos o explícitos, en que convergen las expectativas de las partes que intervienen en una esfera determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias sobre hechos, causalidad y rectitud. Las normas son pautas de comportamientos definidas en términos de derechos y obligaciones. Los reglamentos son prescripciones o prohibiciones

En la esfera naval podría crearse un régimen estratégico hemisférico. Todas las partes en la región tendrían incentivos para la cooperación, ya que todas ellas estarían interesadas en el libre tránsito marítimo por las zonas circundantes, es decir, el Caribe y los océanos Atlántico y Pacífico.

Sin embargo, este libre tránsito por las líneas de comunicación marítimas debería ser objeto de algunas restricciones para recibir el apoyo de todos los Estados de América Latina. Aunque puede resultar difícil la captación de tales restricciones, éstas podrían convertirse en un incentivo si se aplicasen a todos por igual. También debería prohibirse el vertimiento de desechos nucleares en las líneas de comunicación marítimas. Por último, no debería aceptarse la instalación de bases navales ofensivas en las zonas vecinas. Este régimen naval hemisférico debería contar con los instrumentos apropiados para aplicar las políticas definidas. Por lo tanto, deberían crearse mecanismos e instituciones de consulta y verificación encargados de elaborar distintos instrumentos. Podría ser muy útil la creación de comandos navales conjuntos para la verificación y el control a nivel hemisférico.

Podría establecerse un segundo régimen de seguridad específico en la esfera aérea. Además de prestar apoyo a los procedimientos de control y verificación navales, este régimen podría comprender la creación de un organismo conjunto para la utilización del Espacio con fines pacíficos aprovechando todos los medios previstos por la Estrategia Espacial Nacional del presidente Reagan y la legislación sobre la política espacial del Congreso de Estados Unidos (42). Este régimen de seguridad debería prohibir en los territorios continentales e insulares de América Latina las instalaciones de lanzamiento así como las instalaciones terrestres para la utilización del espacio con fines militares. También podría ejercer funciones de control y verificación en grandes zonas continentales que suelen ser objeto de reclamaciones por parte de los Estados de América Latina. Podría desempeñar esas mismas funciones de control y verificación un sistema de seguridad aérea que protegiese la zona económica exclusiva de América Latina. Aunque Estados Unidos se ha mostrado reacio a aceptar esta posición latinoamericana común (43), podría ofrecer un incentivo a la adhesión a este régimen ya que brindaría una seguridad efectiva al hemisferio.

La solución pacífica de conflictos

Estos sistemas subregionales deberían recibir el apoyo de un sistema interamericano encargado del arreglo pacífico de las controversias, cosa que supondría el fortalecimiento del sistema jurídico interamericano y de la OEA; el aumento de las medidas de fomento de la confianza entre países vecinos, y el desarrollo de los actuales procedimientos de la cooperación militar subregional. Todo ello significa que los países de América Latina, junto con Estados Unidos y el Canadá, crearían un orden estratégico para la región que se mantuviese a tono con las nuevas tendencias económicas y políticas en el siglo XXI.

Los incentivos para todas las partes serían la existencia de un régimen de control de los conflictos que protegería al Continente contra los enfrentamientos militares y la interna-

concretas para la acción. Los procedimientos de decisión son las prácticas vigentes por las que se adoptan y ponen en vigor las decisiones colectivas". Citado en Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton University Press: Nueva Jersey, 1984, p. 57.

(42) Véase Marcia S. Smith, "Space Policy and Funding: NASA and Civilian Space Programs Updated 07/01/85", *Congressional Research Service Issue Brief*, IB82118, Washington, D.C., 1985.

(43) Con respecto a la política estadounidense sobre esta cuestión, véase Departamento de Estado, "Current Development in the U.S. Oceans Policy", *Department of State Bulletin*, septiembre de 1986.

cionalización de esos conflictos. Para la consecución de estos objetivos debería apoyarse la creación de una nueva comisión latinoamericana para el arreglo pacífico de las controversias en el contexto de la OEA.

El papel de Estados Unidos

En el caso de América Latina, no debe pasarse por alto la presencia de Estados Unidos en la región. Una participación de Estados Unidos en los regímenes de seguridad del hemisferio que responda genuinamente a los intereses comunes podría ser una forma adicional de reforzar la seguridad general. Por lo tanto, una política positiva de Estados Unidos hacia las Fuerzas Armadas de América Latina podría hacer hincapié en un nuevo proceso de profesionalización que se concentrara en la capacitación así como en la transferencia de armas basándose en las doctrinas y las armas defensivas.

Estados Unidos consideran que el narcotráfico y el terrorismo son los problemas más importantes en la esfera territorial. Desde el punto de vista de América Latina, son las instituciones policiales y no las militares las que deben ocuparse de estos problemas. Para que no se repitan los errores de los decenios pasados, sería necesario destacar que estos problemas no tienen un carácter militar semejante al de los problemas mencionados antes. Los primeros son conflictos derivados de las proyecciones del poder estatal. Los últimos son provocados por las condiciones sociales y económicas locales y por la falta de un compromiso político en el interior de los países. Enfrentados con un criterio militar puede resultar contraproducente y agudizarlos en vez de aportar soluciones eficaces.

Lo mismo puede decirse respecto del criterio con que abordan Estados Unidos los conflictos de poca intensidad (44). Este tipo de relaciones militares hemisféricas degrada cualquier sistema de seguridad regional al infundir objetivos políticos a las operaciones militares, convirtiendo a estas últimas en una forma de vinculación de segundo orden. Es éste precisamente el tipo de error que se ha observado tradicionalmente en las relaciones militares entre Estados Unidos y América Latina. Se debe superar la práctica del empleo de las fuerzas militares — sean o no de subrogación — así como la de las actividades encubiertas en la zona, y hacer posible que se manifiesten los intereses verdaderos y comunes en el plano militar y de la seguridad. Un sistema regional de seguridad sólo se podrá desarrollar si todas las partes interesadas renuncian al empleo de la fuerza militar contra las demás para resolver los problemas políticos. Esta convicción democrática que está tan generalizada en Estados Unidos también debería abrirse paso para llegar a la estructura en que se gesta la política militar con el fin de democratizar asimismo las relaciones militares en la región.

La confección de todo un modelo nuevo para los asuntos hemisféricos en torno a la idea de la cooperación mediante la asociación hará necesario identificar las esferas de continuidad en que prevalece la coerción de Estados Unidos y al mismo tiempo crear regímenes especiales de cooperación en diversas esferas. Estos esfuerzos podrían culminar en una nueva era de la cooperación hemisférica.

No se puede terminar el presente ensayo sin plantear la pregunta preliminar evidente: ¿Los gobiernos del hemisferio están preparados para este desafío?

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