

(61)
1993 c.9



ISSN 0716-7415

Política y Estrategia



SANTIAGO, CHILE, 1993

Política y Estrategia



Nº 61

SANTIAGO-CHILE, SEPTIEMBRE- DICIEMBRE 1993

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

REVISTA POLITICA Y ESTRATEGICA
CONSEJO CONSULTIVO

Presidente

Brigadier General

Javier J. Salazar Torres

Vocales

Mayor General
General de Brigada Aérea
Capitán de Navío
General Inspector (C)

Enrique Valdés Puga
Sergio Figueroa Gutiérrez
Hugo Opazo Steventon
René Peri Fagerstrom

DIRECTOR

Brigadier de Ejército

Joaquín Valenzuela Machado

Editor

Coronel de Ejército

Julio Von Chrismar Escuti

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLITICOS Y ESTRATEGICOS
Eliodoro Yáñez 2760 - Teléfono 2315021
SANTIAGO - CHILE

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto no representan, necesariamente, la doctrina ni el pensamiento de la Academia.

La revista acepta colaboraciones, reservándose el derecho de publicar o rechazar los artículos remitidos. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.

La Revista se encuentra a disposición de todos los Centros de Altos Estudios, Escuelas e Institutos nacionales y extranjeros que la soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones o por suscripción directa.

DIAGRAMACION E IMPRESION TT.GG. INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A.N.E.P.E)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, "ANEPE", es un Instituto de Educación Superior, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Tiene por misión acrecentar en el país, a través de la investigación, la docencia y la extensión académicas, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias del Desarrollo y la Seguridad Nacional y su vinculación directa con la Defensa Nacional.

Para realizar sus actividades la Academia cuenta con un selecto cuerpo de profesores civiles y militares, de alto nivel, especialistas en las diversas ciencias y asignaturas que imparte en sus cursos.

La mayor parte de ellos pertenece a universidades nacionales o desempeñan altos cargos en la Administración del Estado o en los Institutos de la Defensa Nacional.

En los cursos regulares se imparten, entre otras, las siguientes asignaturas:

CIENCIAS MILITARES

Planificación Estratégica, Inteligencia Política Estratégica, Política de Defensa, Economía de Defensa, Logística.

CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Administración Pública, Desarrollo Social, Teoría Administrativa.

CIENCIAS ECONOMICAS

Economía, Evaluación de Proyectos, Planificación Nacional del Desarrollo, Políticas Económicas.

CIENCIAS POLITICAS

Ciencia Política, Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales, Geopolítica.

Las asignaturas enumeradas se complementan con el desarrollo de ciclos de conferencias dictadas por Autoridades Nacionales de Gobierno, del Poder Legislativo y Judicial, como asimismo con la ejecución de Paneles y Simposium llevados a cabo por expertos de cada uno de los sectores del quehacer nacional.

Visitas Profesionales a los principales centros productivos, instalaciones de la Defensa Nacional y Organismos de relevancia de la Administración Pública y Privada en la Región Metropolitana y la materialización de Viajes de Estudios a Regiones Extremas configuran otro sistema de apoyo a los objetivos de los respectivos cursos regulares.

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A.N.E.P.E.)

ORGANIZACION

DIRECTOR
BGL. JAVIER SALAZAR T.

SUBDIRECTOR
CRL. AV. (D.A.) JORGE PATIÑO V.

JEFATURA DOCENTE
CRL. Av. Enzo Di Nocera G.

JEFATURA DE EXTENSION ACADEMICA
BGL. Fernando Arancibia R.

JEFATURA DE INVESTIGACION ACADEMICA
C.N. Francisco Le Dantec G.

JEFATURA ADMINISTRATIVA
MAY. José Otero A.

CUERPO ACADEMICO

Brigadier General	FERNANDO ARANCIBIA R.	Abogado	CRISTIAN GAZMURI R.
Abogado	ARTURO AYLWIN A.	Cient. Político	GUILLERMO HOLZMANN P.
Abogado	MARIO BARROS V. B.	Capitán de Navío	FRANCISCO LE DANTEC G.
Brigadier	GUSTAVO BASSO C.	Mayor General	ALEJANDRO MEDINA L.
Cient. Político	ANDRES BENAVENTE U.	Brigadier General	CARLOS MEIRELLES M.
Abogado	JORGE BERGUÑO B.	Teniente Coronel	RENE MENDOZA E.
Coronel (C)	ALDO CADIZ C.	Capitán de Navío	MARIO MOMBERG D.
Vicealmirante	HUGO CASTRO J.	Capitán de Navío	HUGO OPAZO S.
Coronel (AV)	CARLOS CASTRO S.	Ing. Comercial	ANDRES PASSICOT C.
Ing. Comercial	JUAN CAVADA A.	Coronel AV. (D.A.)	JORGE PATIÑO V.
Brigadier General	MANUEL CONCHA M.	Gral. Insp. (C.)	RENE PERI F.
Abogado	RAFAEL CONEJEROS M.	Brigadier General	JAVIER SALAZAR T.
Contraalmirante	ERWIN CONN T.	Ing. Comercial	NASSIR SAPAG CH.
Abogado	PEDRO DAZA V.	Mayor General	ENRIQUE VALDES P.
Coronel (A)	ENZO DI NOCERA G.	Brigadier	JOAQUIN VALENZUELA M.
Abogado	MARIO FERNANDEZ B.	Abogado	JORGE VOLOCHINSKY W.
Gral. Brigada (A)	SERGIO FIGUEROA G.	Coronel	JULIO VON CHRISMAR E.
Embajador	FERNANDO GAMBOA S.	Prof. de Filosofía	RODOLFO ZULOAGA M.
Coronel	GERMAN GARCIA A.		

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
— Los Desafíos de la Seguridad Hemisférica en la post Guerra Fría. (Seminario)	
— Discurso de Apertura	
• <i>BGL. Javier J. Salazar Torres</i>	9
— La Seguridad Hemisférica y los Estados Unidos en la post Guerra Fría, una visión desde América Latina.	
• <i>Profesor Augusto Varas Fernández</i>	14
— Estrategia y Toma de Decisiones después de la Guerra Fría.	
• <i>Profesor Gary Guertner</i>	19
— Comentario	
• <i>BGL. Fernando Arancibia Reyes</i>	23
— De la Guerra a la Integración; la Transición y la Seguridad en Centroamérica.	
• <i>Profesor Francisco Rojas Aravena</i>	
• <i>Luis G. Solís Rivera</i>	27
— Brasil: Actor Hemisférico - Actor Global.	
• <i>Profesor Thomas Costa</i>	41
— Comentario.	
• <i>MGL. Enrique Valdés Puga</i>	45
— Argentina y el Orden Hemisférico	
• <i>Profesora Ruth Diamint</i>	48

	Pág.
— Chile y la Seguridad Hemisférica.	
• <i>CRL. Germán García Arriagada</i>	55
— Comentario.	
• <i>Profesor Francisco Rojas Aravena</i>	68
— Clausura.	
• <i>Profesor Augusto Varas Fernández</i>	71
— La Segunda Revolución de Octubre	
• <i>CRL. Carlos Castro Sauritain</i>	73
— ¿El choque de las civilizaciones?	
• <i>Profesor Samuel P. Huntington</i>	94
— Acontecer Académico	111

LOS DESAFIOS DE LA SEGURIDAD HEMISFERICA EN LA POST GUERRA FRIA

Durante los días 25, 26 y 27 de Mayo de 1993 se desarrolló en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos un seminario organizado por nuestra casa de estudios en conjunto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

El tema tratado correspondió a la principal inquietud mundial contemporánea, esto es: ¿qué pasará ahora que ha terminado ese ominoso período de la historia que dimos en llamar Guerra Fría? Pero la materia se centró en algo más cercano como la seguridad hemisférica.

Tras un análisis previo, se advirtió que era posible señalar cinco grandes cambios:

- a.- El fin de la necesidad de alineamiento en el conflicto entre las potencias nucleares;
- b.- El intercambio de la heterogeneidad regional. Una gran diversidad geo-económica y de pesos relativos en transformación por los procesos de integración;
- c.- Una creciente distensión política y apertura de los sistemas políticos;
- d.- Avances en la proscripción concertada de armas de destrucción masiva;
- e.- Emergencia de temas nuevos que poseen un carácter diferenciado según países y subregiones. El tema del narcotráfico, por ejemplo, es más policial que militar en Sudamérica, más militar que policial en el Caribe.

Las perspectivas hemisféricas para estructurar un sistema de relaciones político-estratégicas dependen de las percepciones nacionales y de los incentivos de cooperación que surgen de las diversas subregiones. Los resultados generales de investigaciones recientes señalan que no hay visiones estratégicas comunes en la región y el hemisferio. El rol y opciones de la política militar de Estados Unidos no se expresan en una tendencia coincidente. Se mantienen ciertas continuidades, en especial en lo referente a las percepciones de amenazas tradicionales, pero a la vez se consolidan medidas de confianza mutua. La institucionalización de propuestas que permitan constituir un o unos regímenes de seguridad en América Latina y en el hemisferio continúa siendo una tarea pendiente.

Para el desarrollo de nuestro seminario se invitó a participar a distinguidos académicos chilenos y extranjeros que en el período de tres días lograron valiosas conclusiones por medio de interesantes propuestas que se discutieron con amplitud y profundidad.

Todas las ponencias constituyen la suma de temas que se presenta a continuación para conocimiento de nuestros lectores.

Los participantes fueron los académicos que señalamos, quienes trataron los siguientes temas:

Discurso de Apertura	BGL. Javier Salazar Torres Director de la ANEPE.
La Seguridad Hemisférica y los Estados Unidos en la post Guerra Fría, una visión desde América Latina.	Profesor Augusto Varas Fernández FLACSO.
Estrategia y Toma de Decisiones después de la Guerra Fría	Profesor Gary Guertner Army War College.
Comentario	Profesor Fernando Arancibia Reyes ANEPE.
De la Guerra a la Integración; la Transición y la Seguridad en Centroamérica.	Profesor Francisco Rojas Aravena Luis G. Solís Rivera FLACSO.
Brasil: Actor Hemisférico - Actor Global.	Profesor Thomas Costa. Brasil.
Comentario.	Profesor Enrique Valdés Puga. ANEPE.
Argentina y el Orden Hemisférico.	Profesora Ruth Diamint Argentina.
Chile y la Seguridad Hemisférica	Coronel Germán García Arriagada ANEPE.
Comentario.	Profesor Francisco Rojas Aravena FLACSO.
Clausura.	Profesor Augusto Varas Fernández. FLACSO.
Actuó como Moderador y Coordinador el	Profesor Carlos Castro Sauritain ANEPE.

DISCURSO DE APERTURA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "LOS DESAFIOS DE LA SEGURIDAD HEMISFERICA EN LA POST GUERRA FRIA"

BGL. JAVIER SALAZAR TORRES
Director ANEPE.

El solo título asignado al Seminario que nos congrega implica un reconocimiento tácito de la importancia que el tema reviste. No obstante haber sido superados los efectos negativos de la Guerra Fría, la Seguridad Hemisférica continúa enfrentando circunstancias que demandan un constante desafío para los diversos actores comprometidos en su concepción, rediseño y operatividad.

La dinámica propia de las sociedades humanas genera condiciones de cambio que hacen perder vigencia y eficacia a las estructuras del pasado por reciente que éste sea. Si ello es válido para las transformaciones graduales proyectadas, la pérdida de eficacia de las estructuras es mucho más evidente si los cambios son profundos, amplios y acelerados.

El factor que mayor impacto produce en los cambios es la velocidad con que ellos se producen, estableciéndose en el ambiente la percepción de una suerte de desorden, especialmente por la dificultad de asimilación y adaptación que ellos requieren y, lo que es más grave, por no disponer de los instrumentos adecuados para hacer controlables los efectos que tales cambios producen.

Sin alejarnos mucho de la historia, gran parte de la humanidad vivió con alegría y esperanza el término de la Primera Guerra Mundial, experimentando la ilusión de participar de una paz definitiva, sin saber que a partir de la definición de las condiciones de futuro inmediato que se deseaba imponer, se estaba sembrando en el corto plazo el germen de otra más importante y cruenta conflagración, la Segunda Guerra Mundial.

Superado el nuevo gran conflicto armado que surgiera a partir de aquellas erróneas condiciones de Versalles, el mundo entero se vio privado de disfrutar de la tranquilidad que normalmente debiera aportar la paz, ingresando en cambio a un período caracterizado por el riesgo extremo de la aniquilación mutua y certera de parte importante de la humanidad.

Hoy surge un horizonte que podríamos definir como menos catastrófico y menos negativo que aquel que percibíamos cuando estábamos en pleno apogeo de la lucha Este-Oeste.

Pero indudablemente, al igual que en las épocas pasadas, la obtención de los beneficios de una paz estable y duradera deberá ser conquistada a través de múltiples y constantes esfuerzos de la sociedad internacional en general y de los países en especial.

De nuestra capacidad para diseñar y elaborar mecanismos que hagan posible esa condición de estabilidad, dependerá la concreción de ese horizonte.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos han hecho coincidir sus objetivos en la generación de espacios de análisis y reflexión en torno a este relevante y trascendente tema.

Prueba de ello es la realización de este Seminario, en el cual esperamos ofrecer a tan dilectos invitados la visión actualizada de selectos académicos, quienes desde sus personales perspectivas observan el desarrollo mundial, analizan el comportamiento de los países y las circunstancias que informan las decisiones de sus respectivos líderes para identificar tendencias.

Tendencias a partir de las cuales orientar la búsqueda de las mejores soluciones que contribuyan a configurar escenarios de mayor equilibrio, estabilidad y seguridad.

FLACSO-CHILE y ANEPE han auspiciado este encuentro en el convencimiento de que es la mejor forma para avanzar en la dirección correcta, debatiendo ideas para transformarlas en conceptos y, a partir de éstos, fortalecer las acciones que lleven a cabo las organizaciones nacionales y multilaterales para generar conductas de cooperación y entendimiento entre las naciones.

Para hacer posible este proceso, creemos que nuestro esfuerzo reflexivo debe orientarse hacia aquellos ámbitos o sectores de mayor relevancia y protagonismo en la configuración y el estudio de políticas exteriores y de seguridad de los Estados. En este contexto, hemos creído provechoso invitar a participar de nuestras inquietudes académicas a quienes conforman el ámbito de la diplomacia, del Parlamento, de la defensa y de los medios de comunicación social.

En lo personal, me asiste la convicción de que el intercambio de ideas en un ambiente de la amplitud y calidad a que he hecho referencia enriquecerá el producto intelectual que procuramos generar, además de potenciar el interés que esta materia debiera despertar en las elites políticas y profesionales de la región.

La tarea no es fácil. La complejidad es inmensa, especialmente si consideramos la diversidad de factores que influyen y condicionan las relaciones interestatales, los intereses nacionales y conflictos en juego y las disímiles y muchas veces contrastantes realidades de los protagonistas.

Buscar la consolidación de un objetivo político de la trascendencia de la Seguridad Hemisférica justifica plenamente el esfuerzo mental y anímico de todos aquellos que creen en la capacidad del ser humano de superar sus debilidades intrínsecas.

Pero creo importante mencionar que ese esfuerzo debe realizarse desde la perspectiva del realismo más que del idealismo, única forma de diseñar estructuras y mecanismos que contengan algún grado efectivo de viabilidad.

A lo largo de intensas seis horas, en sesiones de tres días consecutivos, se expondrán ante ustedes los resultados de acuciosos y prolongados estudios llevados a cabo respecto del ámbito de la Seguridad y Defensa colectiva de los países que integran nuestro continente, con el propósito de formular conclusiones que signifiquen un avance en el proceso académico de aproximación al saber y a la verdad.

Quisiéramos ambiciosamente lograr efectivas concordancias.

Requisito será comprometerse con la objetividad para aportar en cada análisis "más luz que calor", única manera de otorgar plena credibilidad y validez a nuestros juicios, opiniones y argumentos.

Esta exigencia emana de la persistente vigencia de desconfianzas mutuas entre actores académicos y políticos civiles y sus interlocutores del ámbito militar.

Tal desconfianza -aunque disminuida en importante proporción a lo largo del tiempo transcurrido- enturbia el ambiente de estudio del tema.

Hay quienes ven en el proceso de definiciones de estructuras y mecanismos de Seguridad Colectiva una herramienta válida para fundamentar la reducción de las FF.AA., perciben aquéllos que el objetivo de tales estudios es encontrar la justificación para minimizar cualquier tipo de influencia real o supuesta de los institutos armados, especialmente de aquellos que en el pasado reciente han debido intervenir en funciones ajenas a las tradicionales en sus respectivos países. Quienes así piensan atribuyen al análisis del tema un sesgo que prioriza más las limitaciones a las FF.AA. que las reales necesidades de seguridad del país.

Por otra parte, hay quienes creen ver una persistente rigidez en las concepciones relativas a la seguridad y a la defensa de parte de las instituciones armadas nacionales, atribuyéndoles una excesiva observancia a principios, un invariable apego a esquemas del pasado y, lo que es más grave, una obstinada conducta de proyección de sus eventuales prerrogativas.

Es probable que existan algunos indicios que hagan surgir imágenes que respaldan tales descripciones. Creemos que esas percepciones no contribuyen en nada a la fundamental tarea de resolver efectiva y realmente los problemas de Seguridad Colectiva continental.

Lo importante es buscar sin prejuicios la ecuación correcta que permita aislar las distorsiones que provoca la desconfianza.

El tema central es la obtención de la necesaria seguridad que permita al país el logro de sus objetivos fundamentales.

Cuando los espíritus y las mentes coinciden en el propósito de precaverse de los riesgos y amenazas, no debiera importar la modalidad que se adopte para alcanzar esa seguridad. Sucede así en países de avanzado desarrollo que no han sufrido los efectos de la alteración de roles. No está en ellos priorizar metas coyunturales internas por sobre la protección de los intereses superiores de la nación.

Las naciones buscarán constantemente la satisfacción de sus necesidades y la preservación y custodia de sus intereses, procurando compatibilizarlos en lo que sea posible con los intereses del resto de la comunidad internacional

El concepto de globalidad e interdependencia que domina cada vez más las relaciones interestatales otorga día a día un rol cada vez más activo a las organizaciones multilaterales en la solución de conflictos que, no obstante los esfuerzos, no son todo lo eficientes y adecuadas para la correcta solución de tales conflictos.

Países fuertes y naciones débiles intentan fortalecer esos roles, aparentemente, con los mismos propósitos.

La búsqueda de la paz cuando ha sido perdida y la mantención de la misma cuando se ha reconquistado.

Observar con realismo y objetividad los comportamientos contemporáneos nos permite visualizar otros propósitos de carácter diferencial entre los Estados.

Los más débiles fomentan la existencia de mecanismos multilaterales porque los ven como una correcta solución a la protección colectiva, mientras que los más poderosos, que cuentan con los recursos de la fuerza y del poder internacional, fomentan tales sistemas internacionales quizás porque, a través de ellos, legitiman el uso de su poder empleado éste en beneficio o en concordancia con sus propios intereses o los de sus aliados específicos.

No de otro modo se puede entender que existan resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que cuenten con el respaldo de la fuerza para ser aplicada e impuesta a algunos países y no sucede lo mismo cuando similares resoluciones son dictadas respecto a países con compromisos o intereses compartidos con potencias mundiales hegemónicas.

Creemos necesario plantear que cualquier sistema de Seguridad Colectiva que se procure implantar o perfeccionar deberá cumplir con algunos requisitos básicos que le den la perspectiva de viabilidad :

En primer lugar, contar con intereses comunes identificados como tales y hechos sentir como propios por cada país integrante del sistema.

Otro requisito es que exista entre los integrantes del sistema una percepción compartida de las amenazas.

Lo complejo de este requisito es que los actuales sistemas de Seguridad Colectiva están conformados por países miembros de gran heterogeneidad, condición a partir de la cual surgen percepciones de amenazas disímiles y muchas veces contradictorias.

Las diferencias de apreciaciones respecto a las amenazas y los gigantescos desniveles de potencialidad de los integrantes atentan contra los requisitos que debe tener un efectivo sistema de seguridad colectiva. Me refiero al de la credibilidad y confiabilidad al interior del mismo. Este requisito es fundamental para hacer más operable y equitativo el comportamiento del sistema. Para el caso específico de nuestro hemisferio, existe una evidente percepción de desequilibrio, en el cual el más fuerte y hegemónico orienta su conducta desde su perspectiva de análisis y sólo para la satisfacción de sus propios y específicos intereses.

Será importante entonces tener presente esta realidad en cualquier intento de perfeccionar el actual sistema de seguridad hemisférica, especialmente a partir de las substanciales variaciones que ha experimentado el escenario mundial, circunstancia que ha otorgado nuevas dimensiones de poder a los protagonistas triunfantes de la Guerra Fría.

No es fácil sugerir modalidades que produzcan mayor equilibrio donde no lo hay, ni lo podría haber. Quizás lo correcto será inscribir las expectativas de eficacia del sistema en el nivel de pragmatismo que su dispar composición permite vaticinar.

En todo caso, si del análisis de las actuales circunstancias pudiera sostenerse que existe una tendencia a la estabilidad mundial y a la consolidación de los mecanismos pacíficos de superación de conflictos, y producto de lo anterior se postulara a la directa y vinculante reducción de fuerzas armadas, creemos necesario señalar que tal rediseño y la forma de llevarlo a cabo debe ser el producto de un acabado y objetivo estudio que internalice fundamentalmente la capacidad del país de volver a desarrollar, en plazos adecuados, las fuerzas que se requieran en caso de desequilibrios del sistema.

Los países que no han adoptado esa precaución han debido realizar esfuerzos extraordinarios y, más de algunas veces, han debido afrontar resultados adversos en la superación de crisis y conflictos, producto de su relativa debilidad o indefección con que los enfrentaron.

Hay países con altísima capacidad de reacción, dados los cuantiosos recursos económicos con que cuentan, la tecnología disponible propia, el desarrollo de su industria bélica nacional que les otorga un alto grado de autonomía, la calidad y cuantía de su recurso humano y la aceptación y comprensión que existe en su sociedad de la necesidad de Seguridad y Defensa Nacional. Se podría decir que tales naciones pueden establecer una estructura de FF.AA. de gran flexibilidad y de rápida adecuación elástica a la demanda.

Cuando no existen esas condiciones generales en un país, el sector Defensa debe ser diseñado al nivel mínimo permisible, de tal forma que esté en condiciones no sólo de entregar real capacidad disuasiva, sino de cumplir la tarea de Seguridad que los intereses nacionales le demandan y las misiones que los compromisos de Seguridad Colectiva adquiridos le impongan.

Estimamos procedente señalar que la verdadera paz a que los pueblos aspiran no es la simple ausencia del conflicto, condición ésta que se aproxima más a una utopía que a una factibilidad.

La paz que todos queremos es la que se produce, a pesar de los antagonismos, a través de la correcta aplicación de los principios y normas que regulan la convivencia internacional, aplicación que presupone, por una parte, la existencia de naciones que actúan motivadas por intereses compatibilizados con la realidad internacional y, por la otra, la vigencia de estructuras capaces de reorientar eventuales comportamientos erróneos.

Muchos pasos se han dado a lo largo de la historia de la humanidad para conformar un mundo más justo y más pacífico.

Estamos conscientes de que se ha avanzado, quizás no lo suficiente. Confiamos que este esfuerzo conjunto FLACSO-ANEPE se agregará -como un peldaño más- a la escala que esperamos conduzca a ese mundo seguro y justo a que los hombres aspiran y se merecen.

LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LOS ESTADOS UNIDOS EN LA POST GUERRA FRIA, UNA VISION DESDE AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS (*)
Profesor FLACSO.

El tema de la seguridad internacional en la post guerra fría ha puesto en un primer plano el reposicionamiento estratégico de los principales actores en el hemisferio occidental. Tal como lo indicara el General Salazar en su introducción a este seminario, la profundidad de los cambios en la política exterior de las principales potencias está indudablemente afectando los términos de la seguridad no solamente de los principales Estados de la región, sino también de las potencias medianas y pequeñas.

El aspecto que desarrollaré en esta oportunidad estará centrado en torno a cómo los Estados Unidos están enfrentando el cambio de la situación y cuáles son los problemas que, a mi juicio, estas políticas observan en la actualidad. Los conceptos que presentaré a continuación son parte de una investigación realizada en el marco de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-CHILE), en colaboración con otros investigadores e instituciones tanto en Chile como en el resto del hemisferio, incluyendo los Estados Unidos.

En general, tanto EE.UU. como América Latina se han fijado los mismos objetivos estratégicos. Así, los principales actores hemisféricos destacan la importancia de la estabilidad regional y la paz; de la estabilidad democrática y los modelos económicos de libre mercado, hoy día en desarrollo; así como el interés en desarrollar FF.AA. profesionales y modernas. Sin embargo, estos objetivos son implementados a partir de agendas y prioridades muy diversas. Ello responde a la variedad de percepciones respecto de los intereses que actualmente tienen los distintos actores en el campo hemisférico.

En primer lugar, analizaré la naturaleza del problema puesto por percepciones asimétricas; en segundo lugar, me referiré a la agenda de seguridad que se le presenta en este período a los países latinoamericanos; finalmente, destacaré los principales asuntos a resolver en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina.

Percepciones

En síntesis, se podría afirmar que la naturaleza del problema radica en la existencia de percepciones recíprocas asimétricas respecto de los intereses estratégicos de los principales actores hemisféricos. América Latina percibe los intereses y las capacidades de los diversos Estados en la región de manera distinta y con conceptos diferentes a cómo lo hacen los EE.UU. No obstante, es necesario destacar que en la actualidad, dado el cambio de administración en los Estados Unidos, se abren nuevas oportunidades para producir eventuales modificaciones en estas materias.

(*) El Profesor Augusto Varas es Coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Una primera diferencia de percepciones se refiere a la identificación de los efectos del fin de la guerra fría en los países del hemisferio. Para los Estados Unidos, el fin de la bipolaridad ha significado una masiva desmovilización, un cambio sustancial de sus misiones y distribución de fuerzas, con la consiguiente disminución de recursos asignados a la defensa. Esto ha significado un corte sustancial del apoyo financiero a sus FF.AA. Esta situación no es nueva; ello ha sucedido cada vez que Estados Unidos ha terminado un ciclo en su inserción estratégica internacional. Así sucedió después de la primera y segunda guerra mundial, y de la guerra de Corea. Nuevamente, después de la guerra fría, Estados Unidos enfrenta un proceso de desmovilización muy radical.

América Latina no observa la misma situación. La guerra fría no tuvo a los países latinoamericanos como actores privilegiados en su desarrollo. Un análisis riguroso de la relación Estados Unidos-América Latina muestra que el sistema interamericano de defensa hemisférica comenzó a funcionar con instituciones, mecanismos y regímenes en forma a partir, más o menos, de los años cincuenta. Específicamente, este sistema funcionó primariamente en sus etapas iniciales, esto es desde 1952 hasta 1960. En ese momento suceden dos hechos fundamentales. El primero, el fin de la condición de santuario estratégico de América Latina dada la nueva capacidad misilística estratégica soviética. El segundo, la cubanización de la política hemisférica de los Estados Unidos, producto de la revolución cubana en 1959. Estos dos hechos cambian el posicionamiento político-militar de los Estados Unidos en el hemisferio. América Latina no entró de la misma forma como lo hace Estados Unidos en la confrontación bipolar. En los años setenta esta tendencia se pronunció al observarse una centroamericanización de su política, concentrando su atención en el área Caribe-Centroamérica. Desde el punto de vista estratégico, dejó al resto de América Latina (la cual, en su conjunto, no es precisamente una prioridad estratégico-militar estadounidense), especialmente a Sudamérica, la parte más significativa para la seguridad hemisférica, en un segundo o tercer orden de importancia e interés. En consecuencia, desde 1960 en adelante, con ciertos cambios en los años sesenta y setenta y grandes transformaciones en los ochenta, se profundizó una gran asimetría en las percepciones acerca del rol, importancia y características del involucramiento de los distintos actores en lo que fue el conflicto bipolar, así como en el futuro de la seguridad hemisférica. Terminado el conflicto bipolar, los países latinoamericanos reafirmaron sus intereses tradicionales de seguridad. Existiendo, sin embargo, ciertos casos polares como los de Argentina y Brasil. Para ellos, las consecuencias del fin de la guerra fría han sido muy distintas. Argentina ha adoptado una postura muy cercana a la posición estadounidense, mientras Brasil no ha seguido la misma dirección.

Una segunda característica de la aproximación de Estados Unidos a la seguridad hemisférica es su tendencia a repetir políticas de décadas pasadas. Así, se ha extendido en la región la percepción de que la política de los Estados Unidos en el hemisferio sería la de una minimización de las fuerzas armadas. Sin embargo, en estos momentos, sería prematuro sacar conclusiones. Esta percepción latinoamericana se ha generado producto de que Estados Unidos aún no logra definir una política lo suficientemente sofisticada que resuelva, al mismo tiempo, el problema de la estabilidad regional y la necesidad de la modernización y transferencia tecnológica hacia las instituciones castrenses latinoamericanas, todo esto sin producir desbalances militares regionales. Estados Unidos debe enfrentar y resolver el tema de cómo mantener un proceso de modernización y transferencia tecnológica, al tiempo que no se produzcan desestabilizaciones y cambios subregionales que puedan amenazar la paz. Este nuevo enfoque se ha visto demorado dado el lento proceso de su cambio de gobierno. En distintas agencias y ámbitos de toma de decisiones en Estados Unidos tienden a predominar énfasis en una u otra dirección, no existiendo hasta este momento una formulación homogénea, ni coordinación de políticas en esta área. Lo mismo se observa en las políticas de apoyo a la profesionalización de las instituciones armadas latinoamericanas, lo que en algunos países es más urgente que en otros. Al respecto, por una parte, se afirma la necesidad de apoyar este

proceso de profesionalización, pero, por el otro, los recursos destinados al entrenamiento e intercambio castrense muestran una tendencia decreciente. Esta contradicción también puede apreciarse en el caso de las acciones y misiones de las fuerzas armadas estadounidenses en la región, las que en el caso de USSOUTHCOM se concentran en un 90% en la lucha antidrogas.

Así, es posible observar inconsistencias, asimetrías y desconexiones en la definición de políticas e implementación de las mismas que no se corresponden con los cambios que efectivamente están sucediendo en la región. Por ejemplo, la visión estadounidense respecto a la seguridad hemisférica tiende a enfatizar lo que se ha llamado acción cívica. Aun cuando todos los países del mundo cuentan con el apoyo de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia, el problema se presenta cuando en situaciones de normalidad se estimulan desde el exterior definiciones de misiones centrales para las FF.AA. en áreas no militares. Esto tiende a erosionar las instituciones estatales civiles, erosiona, modifica y le quita fuerza a los mecanismos de mercado, a la iniciativa privada y a los actores económicos propiamente tales

En consecuencia, estas políticas, producto de definiciones que no consideran la situación real y diversidad de percepciones que se observan en América Latina, terminan por cristalizar un doble estándar. Por una parte, se afirman patrones que se aplican para el desarrollo de instituciones armadas en países desarrollados, Estados Unidos y la OTAN. Por otra, se tienen definiciones diferentes que se aplicarían a países en desarrollo.

La repetición de políticas inadecuadas, la falta de sofisticación en el análisis y fundamentación de los cambios contemporáneos limitan el rol que los Estados Unidos podrían jugar en el apoyo a la definición de políticas de defensa a nivel de Estado.

El tercer elemento importante de destacar son los problemas que surgen de la dimensión burocrática en la formulación de la política de defensa y de seguridad estadounidense. En ella se tienden a enfatizar los plazos más que las metas, los cuales son extremadamente reducidos. El período presidencial estadounidense dura cuatro años, al igual que el Congreso. Los mandos militares tienen dos años para implementar políticas, y así sucesivamente. De esta forma, las misiones y programas van reduciendo su tiempo de incubación y duración. Finalmente, en el teatro de operaciones o en la definición de funciones se da una fuerte presión para que el logro del objetivo se obtenga en plazos de uno a un año y medio. Esto, en un sector en el cual, por la naturaleza de sus problemas, no es susceptible de ofrecer resultados positivos en tan corto tiempo. Si existe un medio que requiere políticas estables, permanentes, de largo plazo, es el de la seguridad hemisférica.

Este problema se ve más pronunciado en los EE.UU. en períodos de transición entre distintas administraciones. En ellos, las nuevas autoridades institucionales no son rápidamente confirmadas; las políticas burocráticas no logran estar pronta y suficientemente coordinadas; esto produce una cierta fragmentación de las mismas; se inhibe la capacidad de coordinación interministerial y, por lo tanto, las fuerzas de tarea para coordinar áreas, sean temáticas o de países, no logran quedar suficientemente estabilizadas. Esta situación genera una distorsión, descoordinación y fragmentación de políticas, lo que produce ciertas inconsistencias que desde el punto de vista latinoamericano son recibidas con un bajo nivel de aceptación. Sin embargo, estos momentos de transición abren ventanas de oportunidad para los países latinoamericanos que en este contexto pueden organizar iniciativas multilaterales, bilaterales, subregionales, para ofrecer una propuesta de seguridad hemisférica.

Agenda

Desde el punto de vista de América Latina, hay tres grandes cuestiones que ocupan los primeros lugares en la agenda de seguridad hemisférica.

El primero es la necesidad de organizar la reacción latinoamericana frente a la política de uso unilateral de la fuerza por parte de las potencias desarrolladas. Aun cuando ellas continúan afirmando la vigencia de los mecanismos multilaterales para el manejo de crisis, la impaciencia frente a su inoperatividad inmediata estimula el uso unilateral de la coacción militar.

En segundo lugar, en la medida que no ha habido un cambio en la institucionalidad de los organismos internacionales, en particular de Naciones Unidas, es preciso coordinar acciones latinoamericanas frente a redefiniciones doctrinarias en curso, especialmente respecto de la soberanía nacional. Estas reelaboraciones doctrinarias están siendo percibidas en los países latinoamericanos como una amenaza a la estabilidad regional y autodeterminación de la región.

En tercer lugar, el cambio de los modelos de desarrollo económico desde el modelo tradicional de los años cincuenta a setenta, de industrialización sustitutiva de importaciones, hacia un modelo exportador abierto de libre mercado, no se ha vinculado en forma plenamente adecuada a una redefinición de las políticas de seguridad hemisférica, regional y subregional. En consecuencia, desde el punto de vista latinoamericano, las percepciones de amenaza, producto del uso unilateral de la fuerza, de la inmodificada institucionalidad de los organismos multilaterales y de las dificultades para adecuarse a las nuevas tendencias internacionales a partir de las nuevas realidades de la seguridad hemisférica, generan una difícil interacción entre las partes involucradas. Ello se expresa en las limitaciones a la acción colectiva latinoamericana para enfrentar los actuales desafíos que la seguridad hemisférica plantea.

Estados Unidos - América Latina

En la agenda de las relaciones político-militares entre los Estados Unidos y América Latina figuran cuatro grandes temas :

Primero, es necesario que los Estados Unidos mejoren el análisis de las situaciones nacionales, subregionales, regionales y globales en curso. Hasta el momento no se han logrado estudiar de manera suficiente, capaz de dar cuenta de las sutiles diferencias entre países y contextos que hoy día observan los países latinoamericanos en el marco del fin de la guerra fría. En este nivel, los países latinoamericanos deben proveer análisis pormenorizados que puedan contribuir a homogenizar las diversas perspectivas nacionales en estas materias.

Segundo, es importante reflexionar sobre el marco institucional en el que se dan las relaciones hemisféricas de seguridad. En este momento existen varias iniciativas en curso; una de ellas, iniciada por la Junta Interamericana de Defensa, se propone redefinir ese organismo multilateral y revincularlo de nueva forma a la Organización de Estados Americanos. Ella se orientaría a darle un consejo político y una nueva inserción en la OEA a partir de una redefinición de sus funciones. Esto significa que si se revisa este marco institucional habría que redefinir, en lo que corresponda, por ejemplo, el papel de las conferencias interamericanas de ejércitos, fuerzas aéreas y marinas. Igualmente, implicaría revisar el papel de aquellos organismos e instituciones que en Estados Unidos se ocupan de los temas latinoamericanos, como es el caso del Comando Sur de los EE.UU. Es decir, se requiere una reflexión más global y completa respecto del futuro del conjunto del sistema institucional hemisférico de seguridad que actualmente existe de hecho.

El tercero es el proceso de modernización castrense. Estados Unidos puede jugar un papel importante en la transferencia tecnológica hacia América Latina. En la medida que éstos sigan viendo tal problema como una amenaza a la paz, va a ser muy difícil que desempeñen un papel positivo, toda vez que América Latina no tiene vedadas sus opciones de transferencia tecnológica. No obstante, a América Latina sí le convendría que Estados Unidos fuera un interlocutor cooperativo. Por lo tanto, es preciso lograr un nuevo tipo de aproximación de ambas partes para resolver las actuales contradicciones al respecto.

En cuarto lugar, es posible avanzar en áreas de seguridad regional, tanto a nivel de acciones bilaterales, multilaterales, así como a niveles regionales y funcionales. Por ejemplo, es posible repensar la seguridad hemisférica a partir de situaciones subregionales o desde una o más áreas funcionales circunscritas. Regímenes (esto es, coordinación de políticas públicas) que hemos propuesto en múltiples oportunidades, por ejemplo, en las áreas aéreas, navales y territoriales.

Finalmente, es posible desarrollar iniciativas a través de grupos de trabajo ad-hoc que se establezcan al interior de los organismos y mecanismos hemisféricos existentes. Tales son las conferencias interamericanas, la Junta Interamericana de Defensa y otros. Es posible funcionalizar los instrumentos existentes, repensándolos en función de una redefinición de la seguridad hemisférica.

En la medida que todos o algunos de estos temas se incluyan con franqueza, transparencia e ideas frescas en la agenda hemisférica, se podría avanzar en una nueva fórmula de relación entre Estados Unidos y América Latina en la perspectiva de la defensa, de la paz y seguridad en el hemisferio.

ESTRATEGIA Y TOMA DE DECISIONES DESPUES DE LA GUERRA FRIA

PROFESOR : GARY GUERTNER (*)
TRADUCCION : CRL. CARLOS CASTRO
SAURITAIN

Muchas gracias por su muy amable introducción. Una cosa que yo deseo comparar con ustedes es que he formado como resultado de este viaje un cuadro muy rico en mi mente de cómo los latinoamericanos aprecian la Seguridad Regional, y particularmente las áreas que tienen tendencia a mirar en el mundo algo diferente de lo que mirábamos desde el particular punto de vista de los EE.UU. durante la Guerra Fría. Trataré de economizar el mayor tiempo posible para sus preguntas. Miro a la audiencia y veo muchas figuras familiares que estuvieron durante una larga y amistosa exposición que di en otra parte y sería cruel y un castigo inusual tenerlos sentados nuevamente a lo largo de esta exposición. Aquellos de ustedes que no hayan escuchado esas explicaciones aún, las escucharán probablemente indistintamente en la Academia de Guerra Naval o en la Academia de Guerra del Ejército. Así es que estoy tratando de desviar desde el tema primario para que fui invitado aquí y en cambio me centraré en Toma de Decisiones y Política de Defensa norteamericana, pero lo que estoy tratando de hacer es darle a ustedes un contexto histórico que espero pueda ayudarles para comprender la gran transición y la dificultad consecuente en los EE.UU. para desarrollar una nueva estrategia al término de la Guerra Fría y eso lo haré muy rápido y luego formularé unos pocos comentarios acerca de lo que creo que haremos en el futuro.

Permítanme comenzar afirmando que la noción amplia de una defensa firme, mucho menos Toma de Decisiones en el Departamento de Estado y en la comunidad de defensa, es un concepto relativamente nuevo en los EE.UU. Hemos pensado acerca de defensa global y de un rol global sólo desde la II Guerra Mundial, y desde el final de la II Guerra Mundial, y debo recordarles que justo unos pocos meses antes de Pearl Harbor hubo una resolución de nuestro Congreso para votar si aceptábamos o no abolir el Ejército de los Estados Unidos. Esa moción fracasó por un voto justo unos pocos meses antes de Pearl Harbor. Así es que nosotros no siempre hemos tenido interés en un ejército fuerte o en una política de defensa fuerte. Hemos pasado la mayor parte de nuestra historia focalizados en nuestro propio hemisferio y tratando con nuestros propios problemas políticos y económicos en los EE.UU. y en el hemisferio occidental. La II Guerra Mundial cambió todo y nosotros aprendimos, o al menos nuestros hombres de Estado aprendieron, que el aislacionismo y el apaciguamiento de las agresiones no eran herramientas adecuadas para crear estabilidad global y por cierto nuestros intereses se apoyan en hacer efectivo cierto tipo de aparato de seguridad en el mundo. Entonces tomamos compromisos globales, llegamos a ser una superpotencia y nuestra estrategia se basó en contener lo que percibíamos como expansionismo ruso y comunista. Estos fueron los 45 años de la Guerra Fría con la que ustedes están familiarizados y no necesito repetir esa historia que dominó la política de defensa de los Estados Unidos por más de 45 años. Lo que pienso que ayuda es revisar cómo nuestra toma de decisiones y burocracia de defensa nacional crecieron en preparación para la Guerra Fría y en preparación para jugar un rol global. La primera cosa que quiero puntualizar es que entre tanto nos preparábamos para la Guerra Fría desde mediados de 1947 hasta el presente, desarrollamos burocracias de defensa que caían bajo el Ejecutivo o bajo control del Presidente. Eso incluía un muy poderoso Departamento de Defensa

(*) El Profesor Gary L. Guertner es Charman of the Strategy and Policy Department, U.S. Army War College.

y los varios servicios que tenemos hoy día, incluyendo la comunidad de Inteligencia que fue consolidada bajo la Agencia Central de Inteligencia. Esto fue para compensar por la falla de Inteligencia que permitió el bombardeo de Pearl Harbor. Creamos el Consejo Nacional de Seguridad, un grupo muy cerrado para asesorar al Presidente en política nacional de seguridad y coordinar la política de defensa para el Presidente. El Consejo Nacional de Seguridad llegó a ser el vehículo primario para coordinar nuestro Departamento de Estado que se expandió. Muchos grupos pensantes (Think Tanks) se desarrollaron tanto en el sector privado como en el Gobierno que 3.000 personas podían investigar más allá del Departamento de Defensa en apoyo de asuntos de defensa. Había contratistas de defensa, una base industrial muy poderosa, una muy poderosa base económica industrial se desarrolló. Hubo especialistas que afloraron en grupos, eran los medios de información, y era el Congreso, un conjunto altamente pluralista y potencialmente muy políticamente definido que estaba inmerso en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo todo ello trabajó muy suavemente porque había un consenso en lo que era nuestra política de defensa. Había un consenso en nuestras metas y había largamente un consenso de que estábamos haciendo lo correcto en el mundo. Esto no significa que no tuvimos debates y desacuerdos, pero fue por mucho un consenso en nuestra toma de decisiones y nuestra política de defensa y fue por mucho un sistema dominado por el Ejecutivo y por muy poderosos Presidentes.

Todo esto comenzó a cambiar al final de la década de 1960 y comienzos de la década de los 70 como resultado de la guerra de Vietnam. La guerra de Vietnam fue un período muy desafortunado en nuestra historia y planteó muchas preguntas acerca de nuestras presunciones sobre la Guerra Fría. Durante la Guerra Fría el Presidente había sido la fuerza dominante; con Vietnam, el Congreso comienza a jugar un papel muy importante en el proceso de toma de decisiones de defensa; el Congreso se convierte en un jugador mayor. Nuestro Congreso desarrolló nuevas instituciones burocráticas para ayudarse a tratar con la política de defensa. Por ejemplo, en 1960 había 6.000 funcionarios para apoyar y ayudar a los miembros del Congreso en los comités parlamentarios claves; en 1982 este número se había incrementado aproximadamente a 20.000. Había la oficina Parlamentaria del Presupuesto, creada para que el Congreso tuviera su propia habilidad para desarrollar presupuestos alternativos, incluyendo presupuestos de defensa. Había la Oficina de Investigaciones del Congreso, una organización que hacía investigaciones para el Congreso. Había 6 Comités en ambos, la Cámara y el Senado, que daban visiones completas del presupuesto de defensa y el Departamento de Defensa gastó muchas horas por años preparando y testificando ante los Comités del Congreso para justificar y explicar el presupuesto de defensa y persuadir a los miembros del Congreso que el presupuesto de defensa y la estrategia nacional estaban coordinados y eran apropiados. Esto fue un período muy decisivo al final de los 70 pero el resultado fue sano. Desarrollamos reglas del juego acerca de cómo usar la fuerza militar y esas reglas del juego incluían un planteamiento del Congreso por lo que los Presidentes establecían claramente los objetivos antes del empleo de las fuerzas militares norteamericanas. Estos objetivos debían ser explicados al público americano y al Congreso; debía haber apoyo político para ellos. Debía haber una estrategia que tuviera una muy buena posibilidad de terminar un conflicto en un plazo breve. Una de las lecciones de Vietnam es que el público americano no desea apoyar un conflicto largo, un conflicto complicado, donde nuestros objetivos se tornan evasivos y no somos capaces de traer el conflicto a un final.

La próxima fase en nuestro proceso de toma de decisiones de defensa vino con la elección del Presidente Reagan y yo podría llamar a este período la era post Vietnam. El país se volvió más unido, teníamos un Ejecutivo fuerte pero también teníamos un Congreso fuerte y nuestra toma de decisiones en defensa era aún muy pluralista con gran número de jugadores, pero trabajó relativamente suave porque nuevamente hubo un consenso. Poderosas burocracias con amplio consenso de lo que era nuestro papel en el mundo y de lo que debíamos estar haciendo en la Guerra Fría. Hubo muchos desacuerdos, pero quedaban realmente al margen

de la línea seguida. Tenían que ver con particulares abastecimientos de armas o el conjunto de fuerzas para un conflicto actual. Pero la comunidad americana de defensa y nuestro proceso de toma de decisiones tenían el potencial para ser muy complicados y muy complejos y ciertamente lo eran. Han trabajado bien y han funcionado bien porque ha habido un consenso entre líderes civiles, líderes militares y miembros del Congreso en los temas mayores y en las mayores líneas de nuestro quehacer político. Ahora estamos alcanzando una transición mayor después de la Guerra Fría. La transición es complicada por el hecho de que la Guerra Fría terminó muy abruptamente; pienso que todos damos la bienvenida a la victoria, pero a veces la victoria es tan rápida que nos deja atónitos. No tuvimos realmente una oportunidad de ajuste, estamos buscando una nueva estrategia al mismo tiempo que todas las antiguas señales se fueron. Yo pienso que muchos americanos actualmente echan de menos la Guerra Fría porque el mundo parecía más estable y los soviéticos no tomaban muchos riesgos; eran relativamente fáciles de atajar. Ellos reconocían ciertas reglas del juego. Yo pienso que el mundo que enfrentamos ahora está siendo mucho más complicado, por eso es que es más difícil para nosotros llegar a una nueva estrategia. Estamos mirando hacia el interior donde hay muchas demandas en nuestra economía doméstica. Mis conferencias en el Colegio de Guerra Aérea y para otros grupos enfatizan las difíciles exigencias en la arena doméstica americana que requerirá recursos y que nos forzarán, en mi opinión, a hacer recortes en defensa. Pero no importa cuánto cortemos en defensa, aún tendremos una estrategia y aún tendremos fuerzas militares muy capaces y potentes.

El tipo de estrategia que yo veo emergiendo en los EE.UU. es uno que está apoyándose en la estabilidad regional. La amenaza soviética global ha sido reemplazada por muy diferentes tipos de amenazas y por muy diferentes tipos de armas y temo que los EE.UU. aún después de la Guerra Fría estén preocupados y distraídos por crisis en áreas donde vemos nuestros intereses más amenazados. Esto será probablemente en el Medio Oriente a causa de nuestra dependencia del petróleo y la energía y la volatilidad de esa parte del mundo y eso continuará demandando gran atención, mucha planificación estratégica y una gran cantidad de despliegues de nuestras fuerzas con nuestros aliados. Europa continuará siendo un problema. Aún así la amenaza rusa se acabó, hay muchas amenazas políticas que están surgiendo en Yugoslavia, en la antigua Unión Soviética y en Europa del Este. En América Latina, yo quisiera decir, desde un personal punto de vista, que espero seamos capaces de mirar al sur de nuestras fronteras y comenzar a desarrollar, como el profesor VARAS propone en su excelente presentación, un diálogo que constituye la seguridad hemisférica. Uno de los problemas de EE.UU. durante la Guerra Fría es que nuestra visión sobre América Latina nunca fue más allá de Cuba en el Caribe y América Central, particularmente Nicaragua y El Salvador, porque fue en América Central, en el Caribe y en Cuba, que la Guerra Fría enfocó nuestra atención. La Guerra Fría forzó nuestra atención en aquellas áreas y nosotros realmente nunca fuimos capaces de mirar más allá de esas áreas hacia el cono sur, hacia Sudamérica y yo supongo que la buena noticia es que no hubo mayor crisis aquí durante la mayor parte de la Guerra Fría, al menos ninguna que tuviera impacto directo en la Seguridad de EE.UU. Yo creo que ustedes pueden estar felices que no hubo crisis importantes en el área que atrajeron nuestra atención hacia acá durante la Guerra Fría, porque no sé si habríamos sido capaces de cambiar nuestra política después de la Guerra Fría y decidiríamos ampliamente por las crisis que mencioné que están desarrollándose en otras regiones críticas del mundo: Europa y el Medio Oriente.

Los elementos en nuestra nueva estrategia, a pesar de que no son un paquete coherente, deben focalizarnos en el objetivo de estabilidad regional. Como mencioné, estamos yendo también a mirar la seguridad colectiva. Los EE.UU., creo, esperan que la O.N.U. sea un vehículo potencial para la seguridad colectiva y una buena institución para legitimar la seguridad colectiva o el uso de la fuerza en cualquier región donde pueda ser requerida para restaurar la estabilidad. Estamos mirando cómo compartir la carga, principalmente con nuestros sanos aliados en Europa Occidental y Japón, y no me refiero necesariamente a compartir cargas

militares, sino compartir cargas financieras. Creo que también estamos poniendo un gran compromiso de inversiones y continuaremos invirtiendo en investigación y desarrollo buscando tecnología para compensar una fuerza de menor estructura. Yo creo que continuaremos manteniendo un alto nivel de tecnología para nuestras FF.AA. Estamos mirando fuerzas que serán mucho más pequeñas y estarán basadas en los EE.UU. más de lo que han estado afuera, aunque algunas deberán continuar desplegadas en el exterior, en Europa, sospecho, y un pequeño número en Asia. Buscaremos lo que llamamos agilidad estratégica, esto es la habilidad de nuestra Armada y de nuestra Fuerza Aérea para transportar fuerzas basadas en América hacia áreas de crisis muy rápidamente. Yo creo que en el presente cuando usamos nuestras fuerzas unilateralmente, lo que es aún posible, no es algo que vaya a suceder muy frecuentemente. Estamos considerando cómo usar esas fuerzas en el contexto de seguridad colectiva.

Estos son algunos de los conceptos incluidos en nuestra estrategia y yo quiero prevenirlos para que sean pacientes con nosotros, porque esta transición es muy seria para nosotros. Estamos siendo arrastrados por un lado por necesidades domésticas; por el otro lado arrastrados por crisis internacionales que nunca pudimos haber anticipado hace una década. Creo que el más grande cambio en nuestra estrategia de defensa es la transición desde una defensa colectiva formal con aliados como la OTAN hacia más informales acuerdos especiales de seguridad colectiva donde las coaliciones están hechas para tratar con una particular crisis. Los EE.UU. están preparados para jugar un papel de líder en eso, pero no queremos ser hegemónicos o dominar ese sistema. Sinceramente queremos compartir esas cargas con otros aliados y por cierto eso es un pedido, yo creo, que el pueblo americano y el Congreso de los EE.UU. lo estarán haciendo. Permítanme terminar allí.

Trabajando para el Colegio de Guerra del Ejército he llegado a ser una persona muy disciplinada y cuando recibo una orden obedezco tan rápidamente como me es posible y con mi muy general opinión, tal vez, les he dado algo para pensar y podré profundizar mejor en respuesta a sus preguntas.

COMENTARIO

BGL. FERNANDO ARANCIBIA REYES

Si mal no he entendido, el profesor Guertner en su participación nos transmite la idea de que, en los comienzos de su existencia como nación soberana y tras el término de la guerra por su independencia, los EE.UU. se desinteresaron de jugar un papel significativo en política internacional, que a la sazón tenía a sus principales actores en Europa. Por ello es que sus Fuerzas Armadas, y particularmente su Ejército, alcanzaron un desarrollo muy poco significativo, orientando sus esfuerzos hacia la consolidación de su situación interna y a su proyección en el ámbito hemisférico.

La primera pregunta que se nos plantea es : ¿qué habría pasado si hubiese desarrollado unas fuerzas armadas poderosas, toda vez que si con unas "tan poco significativas" no solamente ocuparon su territorio en plenitud, aunque podemos suponer que no siempre a satisfacción de la población autóctona, sino que iniciaron una política de expansión territorial, que se tradujo en guerras vecinales y abierta intervención en muchas de las balbuceantes repúblicas de la América Hispana. El costo no solamente fue, para algunas de éstas, alto en su expresión territorial, sino que las mantuvo en un tutelaje político que sin duda contribuyó grandemente en el progreso y consolidación de sus procesos democráticos.

Sin duda que la relación de los EE.UU. con los países de América Latina ha estado signada por estos antecedentes históricos y todo hace pensar que la conocida sentencia que sintetiza la Doctrina Monroe, "América para los americanos", no tenga una interpretación homogénea a ambos lados del Río Grande.

Es por esta razón que cuando se pretende estructurar una Política de Seguridad Hemisférica aparece el gran y hasta ahora insoluble problema: ¿Cómo es posible entre una gran potencia, de gravitación planetaria, como lo es EE.UU., y un conglomerado de naciones tan heterogéneas como lo son las que constituyen América Latina ?

Las primeras grandes interrogantes que debemos respondernos son: ¿Tenemos con EE.UU. la percepción de una misma amenaza? ¿Tenemos realmente intereses compartidos? El Profesor Guertner al referirse a la Guerra Fría nos ha dicho que, con todos sus inconvenientes, en el mundo bipolar del que venimos saliendo, se conocían más o menos bien las reglas del juego, por lo que siendo un período de gran confrontación, también lo fue de relativa estabilidad, situación que a la fecha se ve de manera diametralmente distinta. Ahora bien, ¿qué pensamos nosotros al respecto ? Durante la Guerra Fría, América Latina fue un importante objetivo dentro de la política de expansionismo ideológico liderado por la URSS. La situación se hizo particularmente crítica tras la caída de Cuba bajo la dictadura marxista. Fueron muchas las víctimas de la guerra subversiva y cuantiosos los daños materiales y las divisiones producidas en la sociedad como resultado de la prédica persistente de la "lucha de clases". Ello sin duda, y hasta nuestros días, ha dificultado nuestro desarrollo y ha constituido en unos países más que en otros, pero sin exclusiones, un factor de inestabilidad institucional.

Sin embargo la existencia de la URSS en esta lucha hegemónica con los EE.UU. y la proximidad geográfica de América Latina con la Gran Potencia del Norte, hacía que ésta necesariamente debiera preocuparse de la problemática social, económica y de seguridad del área, no por altruismo o generosidad, sino porque es bien sabido que los espacios vacíos siempre tienden a llenarse y que, en este caso, la voluntad expansionista soviética y su interés

en la región estaban sobradamente demostrados. Con todas sus limitaciones y pese a sus magros resultados, EE.UU. estructuró algunas formas de cooperación con América Latina. Por otra parte, los países latinoamericanos tenían en la URSS un factor de equilibrio con el cual se podía contar para el manejo de sus relaciones internacionales y particularmente para enfrentar las presiones y no esporádicas agresiones del "Coloso Norteamericano".

La emergencia de los EE.UU. como la única Superpotencia tras el fin de la confrontación Este-Oeste y del colapso marxista ha generado un cuadro internacional que para Latinoamérica significa, por una parte, que el interés primario de los EE.UU., en lo que a sus relaciones externas se refiere, muestra una clara orientación hacia la consolidación del proceso de cambio en la ex URSS y Europa Oriental, y, por otra, que no existe ninguna alternativa de equilibrio que le permita de alguna forma contrarrestar las actitudes no siempre fraternales de los EE.UU. en el área, cuando unilateralmente y sin mayores trámites resuelve actuar en salvaguardia de su "interés nacional".

De esta manera y más aun habiendo logrado las naciones latinoamericanas una relativa estabilidad democrática, es dable suponer que continuaremos disputándonos con Africa el último lugar en la escala de interés de nuestro vecino del Norte y, por otra parte, poco, si es que algún apoyo podremos lograr en el ámbito internacional, cuando se produzcan situaciones tan reprobables como la invasión de Panamá (1989), la más reciente pero muy probablemente no la última de las intervenciones militares que han jalonado la historia de nuestras relaciones con los EE.UU.

Dentro de este contexto es sin duda difícil hablar de "Seguridad Hemisférica". Un somero análisis de la forma en que se ha aplicado el concepto desde que tuvo vigencia nos permitirá una mayor comprensión de su problemática. Por razones derivadas de su enorme poder nacional, siempre fue EE.UU. el que definió la amenaza al Hemisferio y la forma de enfrentarla, lo que "necesariamente" debió ser compartido por los países del área. Durante la Segunda Guerra Mundial, el Eje (Alemania-Japón e Italia) fue presentado como la amenaza. Con toda la complejidad del conflicto, a los países latinoamericanos no les afectó directamente, además de que muchos de ellos tenían muy buenas relaciones con los países del Eje, desde los cuales habían provenido importantes corrientes migratorias, que hoy y entonces formaban valiosos segmentos de sus sociedades. Por otra parte, la oportunidad era propicia para realizar muy buenos negocios, toda vez que ciertas materias, de que son productores importantes, adquirieron una connotación estratégica. Sin embargo, la entrada de los EE.UU. al conflicto y la aludida definición de la amenaza a la seguridad hemisférica significó, si no la declaración de guerra a las potencias del eje, la entrega de estas materias estratégicas a un precio absolutamente desproporcionado al del mercado, como una contribución al esfuerzo aliado. Evidentemente que ello tuvo un alto costo para los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos.

Terminada la guerra, el otrora "leal y eficiente aliado", la URSS, se convirtió en la gran amenaza y EE.UU. definió los objetivos y las modalidades de acción del Sistema de Seguridad Hemisférica, para oponerse a la penetración marxista en el continente. Los planes de ayuda económica y militar estuvieron supeditados al nivel de compromiso adquirido por las naciones latinoamericanas en este propósito.

Terminada la Guerra Fría y producido el desplome marxista, EE.UU. se esfuerza por que compartamos las que desde su punto de vista constituyen las actuales grandes amenazas: el narcotráfico, el deterioro del medio ambiente y las migraciones.

Pero, ¿cuál parece ser el pensamiento de los países latinoamericanos al respecto? Efectivamente, no se percibe al presente ni en el mediano plazo una amenaza externa como pudo serlo la URSS en su momento. Con respecto al narcotráfico, compartimos la preocupación

por la gravedad del problema, pero sin duda que éste afecta de distinta manera a los países del área. Nos parece que una solución realmente efectiva empezaría por la disminución de la demanda, lo que obligaría a los EE.UU., principal consumidor, a aplicar drásticas medidas en su ámbito interno, lo que sin duda tendría un alto costo político. Todo parece indicar que no ha sido éste el principal énfasis puesto en la lucha contra el narcotráfico y se ha privilegiado la acción contra los productores y distribuidores, mediante acciones fuera del territorio de los EE.UU., particularmente en los de algunos de los principales productores como lo son Perú, Bolivia y Colombia. Si bien ha habido algunos éxitos, los resultados hasta ahora distan mucho de haber sido definitivos, al parecer, debido al enorme poder de los llamados "señores de la droga" y a la enorme gravitación que el narcotráfico parece tener en las economías de los países involucrados en el problema.

Nos parece absolutamente desproporcionado el pretender reestructurar las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos en función de las necesidades de combatir el narcotráfico; ello significa desconocer absolutamente las percepciones individuales de inseguridad de éstos, las que muy poco tienen que ver con las de los EE.UU.

Me parece que en ello tiene que ver el desconocimiento que existe en EE.UU. de que los países de América Latina constituyen entes individuales. Creo que es positivo el reconocimiento por parte del Profesor Guertner del, a nuestro juicio, gran limitante para una relación hemisférica fluida con la Gran Potencia del Norte. Según sus palabras, el pueblo norteamericano la asocia con Cuba y Centroamérica. Yo quiero contribuir a clarificarle algunos aspectos del tema. América Latina es un "slogan". En efecto, mayoritariamente católica, los países han adquirido a través de mucho más de un siglo de vida independiente un nivel de desarrollo político, económico y social con notables diferencias. No quiero decir que haya países mejores o más malos; no; hay países distintos y también son diferentes nuestras percepciones en la temática de la seguridad y en la forma en que debemos relacionarnos con los EE.UU. Posiblemente habrían sido muy distintos los resultados de esta relación si hubiésemos podido lograr algún tipo de complementación o consenso entre los actores ubicados al sur del Río Grande, para enfrentar la negociación de los grandes problemas de interés hemisférico con la Gran Potencia del Norte. Hasta ahora hemos logrado en la O.E.A. floridas declaraciones de buenas intenciones, situación que EE.UU. conoce y utiliza, como es lógico, conforme a sus intereses en el área.

Sin duda que un factor permanente de inseguridad ha sido y lo seguirá siendo la inestabilidad de las democracias. Ello es, en gran medida, la consecuencia de la pobreza extrema en que se debate gran parte de las poblaciones de los países del área. La democracia es universalmente aceptada como la forma menos imperfecta de gobierno, pero para muchos que nada tienen y que han visto permanentemente frustradas sus esperanzas de acceder a un nivel de vida algo parecido a aquel que les muestra permanentemente una propaganda televisiva propia de las sociedades de consumo, no es suficiente el poder elegir periódicamente a sus gobernantes sin lograr una solución real a sus endémicos problemas. No es extraño entonces la permanencia de la subversión y el terrorismo y el estímulo de aventuras golpistas que ponen en jaque una institucionalidad que tantos sacrificios ha costado construir en la región.

Por otra parte, si bien la posibilidad de una confrontación armada entre las grandes potencias, y su derivación a una guerra nuclear, fue percibida como de especial gravedad por los países latinoamericanos, no es menos cierto que nunca tuvo la prioridad uno entre sus problemas de seguridad. En efecto, desde la época de la independencia se mantienen problemas pendientes que no han logrado ser superados, no obstante los esfuerzos de sucesivos gobiernos. A manera de ejemplo tomemos el caso de Chile con Bolivia. Recientemente sus gobiernos lograron acuerdos de complementación económica importantes, que se supone constituirían un factor valioso de distensión en sus relaciones bilaterales; sin embargo,

no terminaba de firmarse el acuerdo, cuando su Canciller ha estimado oportuno manifestar a los medios de comunicación internacionales que ello no significa, de ninguna manera, que Bolivia renuncia a sus pretensiones de recuperar una salida soberana al Pacífico. Como Chile es un país sin ambiciones expansionistas, pero que tiene la pretensión lógica de mantener su integridad territorial, se produce una contraposición de intereses que, justa o no, define una amenaza y una hipótesis de conflicto mucho más perceptible que las que pudiesen afectar a otras zonas del globo, aunque sus efectos colaterales pudiesen también alcanzarnos. Esta situación se repite en varios países, cuya lista sería largo de considerar.

Al margen de los problemas vecinales, inquieta la actitud intervencionista que continúa mostrando EE.UU. en el área, a la que hiciera referencia en su intervención el Profesor Varas, cuya más reciente manifestación fuera la ya señalada invasión de Panamá. Aparte de unas declaraciones condenatorias extremadamente prudentes, por no decir débiles, inmediatamente después del hecho, nadie se ha inquietado por saber cuál es la situación que se vive en esta República, no obstante que se ha producido más de una reunión de importantes autoridades de gobierno, como la de Presidentes de los países que integran el grupo de Río, de Centroamérica, etc. Sin ir más lejos, Chile fue objeto de una agresión económica conocida como el asunto de "las uvas envenenadas" que significó grandes pérdidas para el sector exportador frutícola del país y en el cual estaban comprometidas autoridades norteamericanas. Los esfuerzos por lograr una compensación por la vía diplomática y legal han sido hasta la fecha infructuosos. Podemos preguntarnos entonces: ¿Existe una amenaza extracontinental a la seguridad hemisférica? ¿No será posible que, desaparecida la URSS, debamos pensar en diversas formas de presión o agresión por parte de los EE.UU. sobre algunas de las repúblicas del área que no observan todo lo rigurosamente esperado por ésta las normas de convivencia internacional e incluso interna, propias de un "nuevo orden" que cada día adquiere más en el área las características de una "Pax Americana"?

Con respecto a la amenaza que significa el deterioro del medio ambiente, nos parece necesario tener en cuenta que los países del "Primer Mundo", que basaron su desarrollo, en gran medida, en la utilización indiscriminada del medio ambiente, sin ninguna consideración ecológica, en este momento pretenden imponernos limitaciones y reglas de conservación del medio ambiente, que de aplicarse sin duda frenarían nuestro desarrollo. No nos oponemos a que se proteja el medio ambiente, pero el costo de éste no debe ser de cargo exclusivo de los países que poseen zonas de importancia ecológica para la humanidad.

Quisiera terminar mis comentarios manifestando que, si deseamos dar forma a un sistema de seguridad hemisférico que tenga alguna significación real, debemos discutir los problemas que nos inquietan con prescindencia del tamaño de los actores del proceso. Esperamos sentidamente que así no sea. Formamos parte de una región en que necesariamente debemos convivir con una Superpotencia. Lo importante es que esta convivencia sea recíprocamente beneficiosa, para lo cual deberemos lograr una relación de cooperación y no de confrontación; una relación en que sin dejar de reconocer el poder de EE.UU. y su gravitación planetaria, éste comprenda nuestra legítima aspiración a participar con independencia y personalidad propia en la determinación y solución de aquellos problemas de interés común, entre otros el de la seguridad hemisférica, que hoy nos congrega y es motivo de tan interesantes análisis como los que hemos escuchado.

DE LA GUERRA A LA INTEGRACION : LA TRANSICION Y LA SEGURIDAD EN CENTROAMERICA

FRANCISCO ROJAS ARAVENA (*)
LUIS G. SOLIS RIVERA (**)

Centroamérica realizó su propio aporte al fin de la guerra fría al concertar un acuerdo de paz y aplicarlo. La guerra dejó de ser el punto de la política nacional y regional en el istmo. La construcción democrática y la reconstrucción de la infraestructura para la producción pasaron a ser los ejes ordenadores de la política regional. Los avances son lentos pero perceptibles. Sin embargo, las posibilidades de retroceso siguen estando presentes. La democracia no está asegurada. La gobernabilidad debe ser alcanzada y la estabilidad económica debe ser recuperada.

El nuevo escenario internacional de post guerra fría ha eliminado la presencia de los Estados del antiguo bloque soviético y ha reducido el interés y la actividad de los actores del bloque occidental. Esto incluye a los Estados Unidos y los Estados latinoamericanos. Centroamérica ha debido enfrentar sola la herencia de la crisis. Las oportunidades de la post guerra fría se han expresado en un aumento de la cooperación intercentroamericana. La región reconstituyó sus nexos políticos y comerciales. La continuidad e institucionalización de las cumbres presidenciales ⁽¹⁾ y la creación del Sistema de Integración Centroamericana son ejemplos claros de lo anterior ⁽²⁾. La creación de confianza interestatal y reducción de las amenazas percibidas provenientes de Estados del istmo o desde fuera de la región ha facilitado el proceso.

El debate de seguridad en Centroamérica, durante los años ochenta, estuvo referido a tres cuestiones claves :

1. Preeminencia del conflicto interno. La crisis de los años ochenta tuvo su principal manifestación al interior de los Estados centroamericanos y no en una dimensión interestatal. Las disputas a lo largo de este período se vincularon principalmente al uso del territorio por insurgentes para atacar a otros Estados, no a las añejas reivindicaciones referidas a la delimitación y demarcación fronteriza.

2. Desproporcionada importancia de los actores externos. Durante la guerra fría, Centroamérica se convirtió en un escenario de la confrontación de los bloques. La crisis se internacionalizó y con ello aumentó la gravitación de los actores externos. La preeminencia que tuvo para los Estados Unidos ubicó al conflicto interno centroamericano en un lugar de primacía de la agenda internacional.

(*) Coordinador adjunto del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-CHILE.

(**) Director del Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias. Costa Rica.

(1) Francisco Rojas Aravena, "Esquipulas II: un caso exitoso de negociación y cooperación para la paz". En Cuadernos de Trabajo, Centro para la Paz y la Reconciliación. (Costa Rica, Fundación Arias, 1992).

Cristina Eguizábal (Coordinadora), "Paz y Democracia en Centroamérica", Informe Final de Investigación. Manuscrito no publicado. Centro para la Paz y la Reconciliación. Fundación Arias. Costa Rica, 1993.

(2) "Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), 13 de diciembre de 1991". Rómulo Caballero, "Reorientación de la integración centroamericana", Revista CEPAL, N° 46, Abril de 1992, Chile, pp 133-145.

3. Peso de los EE.UU. Durante este período hubo una subordinación estratégica y funcional de los cuerpos de seguridad centroamericanos y de las autoridades civiles vinculadas a los mismos a las grandes orientaciones políticas de los EE.UU. vinculadas a la contención y al "roll back". Guatemala, después de 1976, fue una excepción, pues procuró autonomía. Casos extremos de subordinación fueron el de El Salvador y el de Nicaragua en donde EE.UU. llegó a tener un ejército "propio": la "contra".

Para los militares centroamericanos⁽³⁾, sin embargo, el ejercicio directo del gobierno o el claro control que impusieron sobre los regímenes civiles les significó altos costos políticos. Por una parte, ante los ojos del mundo se les hizo directamente responsables por masivas violaciones a los derechos humanos, con el consiguiente aislamiento de parte de la comunidad internacional. Por la otra, les obligó a asumir el fracaso del modelo de "democracias viables" promovido por las administraciones norteamericanas. La incapacidad de los militares para resolver la crisis regional facilitó los procesos de transición que se iniciaron en Honduras con la elección de Roberto Suazo Córdoba y su sucesor, José Azcona, y continuaron en El Salvador y Guatemala con el ascenso al poder de Napoleón Duarte y Vinicio Cerezo, respectivamente.

Si bien es cierto que el ascenso al poder de civiles en los países centroamericanos limitó la participación de las Fuerzas Armadas en los gobiernos, sería exagerado afirmar que éstas quedaron por completo excluidas del poder. Por una parte, los militares reclamaron para sí, no sin razón, el haber sido los propiciadores del "retorno a la democracia". En este sentido, a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países sudamericanos, en Centroamérica los militares no se autopercebieron derrotados por la apertura democrática. Por otra parte, en tanto continuó la guerra en Centroamérica, los militares mantuvieron un alto perfil en los procesos de toma de decisiones, incluso en los momentos de mayor autonomía relativa de los civiles, como por ejemplo durante las negociaciones del plan de paz de Esquipulas.

No obstante, es interesante constatar cómo en las negociaciones de paz ponen fin a la guerra en Nicaragua y posteriormente, en El Salvador, los militares, en última instancia estuvieron dispuestos a aceptar las decisiones de los actores políticos bajo cuya responsabilidad primordial se dieron los diálogos con los movimientos insurgentes.

Esta actitud cambió radicalmente una vez que los regímenes democráticos demostraron, a lo largo de 1990 y 1991, ser incapaces de conjurar las tensiones propias de un sistema político fragmentado y económicamente maltrecho. Así, para inicios de 1992 había vuelto a los países centroamericanos el fantasma de la intervención castrense en cualquiera de sus manifestaciones: desde los rumores de asonadas golpistas (Guatemala), hasta el obstruccionismo (El Salvador) pasando por el veto a las acciones del poder ejecutivo (Nicaragua). En Honduras, país en donde las FF.AA. recibieron siempre un trato especialmente obsecuente de los gobiernos civiles, los militares no sólo aumentaron su autonomía por medio de crecientes inversiones en el sector privado, sino que impidieron que prosperaran iniciativas en el poder legislativo tendientes a limitar su capacidad deliberativa, y, si ello fuera poco, aumentaron su presupuesto a contrapelo de lo establecido por el poder ejecutivo y en franco conflicto con la embajada de los EE.UU.⁽⁴⁾

Hoy se vive una situación de post guerra fría. Los temas emergentes en la agenda de seguridad están marcados por la voluntad de los gobiernos de constituir a la región en una zona

(3) Dirk Kruijt y Edelberto Torres Rivas (Coordinadores), "América Latina: Militares y Sociedad" (Dos Volúmenes) FLACSO-Costa Rica, 1991. En el Volumen 1 se analizan los casos centroamericanos.

(4) Carlos Castillo, "Los Militares en la guerra de los negocios". En *Panorama Internacional*. Año 4, Vol. 172. Marzo de 1993. Costa Rica p. 41.

en donde se aplique un "nuevo modelo de seguridad" sustentado en fuerzas armadas de carácter defensivo, un balance razonable de fuerzas, un sistema político democrático y un desarrollo sostenido ⁽⁵⁾.

Ello conforma un marco para la redefinición de las políticas de defensa y de los roles de las instituciones vinculadas. En este sentido pueden destacarse:

1. No hay percepción de amenaza de carácter extracontinental ni regional, en lo territorial o en lo político. Las bases militares extranjeras y la existencia de grandes contingentes militares nacionales creados en el contexto de la crisis centroamericana dejaron de tener una justificación y un rol vinculado a esta percepción.

2. El peso de la amenaza vecinal es pequeño y se ha reducido en su expresión territorial. El reconocimiento de la independencia de Belice y la aceptación del fallo judicial por parte de El Salvador y Honduras en su diferencia territorial redujeron sustancialmente las dos disputas principales vinculadas a límites.

3. El rol de las FF.AA. en la región como garantes de la soberanía estatal. En Centroamérica la apabullante presencia de EE.UU. ha distorsionado esta definición, pues impulsó un modelo que en la práctica estaba diseñado para proteger intereses de EE.UU. y no de los Estados centroamericanos. El rol en la nueva etapa deberá ser definido en función del proceso de reconstrucción estatal y de construcción nacional en un contexto de redemocratización y de carencia de recursos.

4. La amenaza del narcotráfico. Hay marcadas diferencias entre los países centroamericanos con respecto a este tema. Algunos son productores (Guatemala, Belice); otros son puentes (Costa Rica, Nicaragua); otros son centros de lavado (Panamá). Para cada Estado, por lo tanto, los efectos en materia de seguridad son diferentes. No obstante, en toda Centroamérica el narcotráfico es visto como la amenaza a la seguridad, especialmente por el poderío político que conlleva la droga. Las acusaciones de vínculos entre los narcos y las guerrillas, y entre el narcotráfico y los partidos políticos, tienen cada vez más fuerza.

La lucha contra el narcotráfico en Centroamérica, al igual que en otros países de América Latina, se ha militarizado por las presiones ejercidas por los EE.UU. Pese a que en algunos casos ha habido preocupación entre los militares, los ejércitos han sido directamente involucrados en el combate antidrogas. El impacto inmediato ha sido la atribución a las FF.AA. de funciones más propias de organismos policíacos. En el mediano y largo plazo, esta estrategia permite a las FF.AA. contar con más recursos y ampliar su influencia en el conjunto de las sociedades nacionales.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional, Centroamérica ha quedado prácticamente sujeta a la política estadounidense. Hay gran coincidencia de objetivos entre los países de la región y los EE.UU. Esto reduce los márgenes de maniobra de estos países, incluso en política exterior.

Es necesario recoger la experiencia del pasado en la relación Estado-FF.AA. y pensar hacia el futuro. Uno de los mayores desafíos que enfrentan las frágiles democracias es la de segregar sus aparatos de seguridad, de manera tal que se distingan los cuerpos con responsabilidades propias de la defensa nacional, de aquellos encargados de ejecutar labores

(5) Las orientaciones para conformar el Nuevo Modelo de Seguridad quedaron establecidas en el Art. 3, literal b) del Protocolo de Tegucigalpa. Este Protocolo puso en marcha la nueva integración centroamericana por la constitución del SICA.

de seguridad pública. Aunque esta tesis tiene validez universal, su importancia es aún mayor en América Central.

Inspirados en la doctrina de seguridad nacional, en esta región las fuerzas armadas recibieron un mandato -en algunos casos de rango constitucional- que expresamente les permite participar en la protección del orden interno como una de sus tareas principales. La decisión de atribuirle a las fuerzas armadas tareas de indiscutible naturaleza policíaca está a la base de muchos de los excesos cometidos por los militares a partir de la década de los años sesenta. Esto, por cuanto se les permitió participar en acciones de inteligencia, prevención, represión e incluso encausamiento, sin estar bajo el control ni formar parte del sistema de administración de justicia⁽⁶⁾.

Esta situación ha provocado problemas de diferente tipo :

- a) Ha inhibido el desarrollo profesional e institucional de los aparatos policíacos propiamente tales, los cuales han languidecido sin acceso a capacitación, recursos técnicos y logísticos para garantizar la seguridad ciudadana.
- b) Ha convertido a las fuerzas policíacas en meros apéndices de los institutos militares. Esto explica el alto nivel de involucramiento de los servicios policíacos en violaciones a los derechos humanos, perpetrados por grupos paramilitares con apoyo castrense.
- c) Ha aumentado el grado de impunidad con que operan las fuerzas armadas. En efecto, el hecho de que los militares gocen de un fuero especial les ha permitido operar en el ámbito policial sin el temor de ser eventualmente sometidos a la justicia común.
- d) Ha incrementado la capacidad política de los militares otorgándoles un privilegiado papel de garantes del ordenamiento doméstico. La consecuencia de esto, como reiteradamente han señalado los especialistas, es el debilitamiento o la abierta suplantación de aquellos órganos generalmente encargados de impartir justicia y administrarla.

En este contexto, los avances políticos de las cumbres en el tema de la defensa encuentran dificultades de operacionalización. Los conceptos aún no se decantan para permitir su aprobación y el paso a la fase operativa. Ello resta coherencia a la acción que debe realizarse y evita la articulación y la coordinación. No hay capacidad de centralización.

II LAS PROPUESTAS

Dado el carácter que asumió la crisis centroamericana, la transición democrática en la región se está dando con desmovilización. Ello hace necesario construir un nuevo equilibrio de seguridad entre los Estados de la región. Las medidas de confianza mutua permitirán establecer los intereses y asumir de manera coordinada los retos de la nueva agenda. Esa tarea, pese a las dificultades propias de un acelerado proceso de desmovilización, está en desarrollo en la región centroamericana.

(6) Véase a este respecto Luis Salas y José María Rico, "La Administración de Justicia en Honduras", San José: EDUCA, 1989. También de los mismos autores, "La Administración de Justicia en Guatemala", San José: EDUCA: 1990. Un análisis del caso panameño se encuentra en Mark Rosenberg, "Panamá: la transición abrupta al poder civil", en América Latina: Militares y Sociedad (I), San José FLACSO, 1991.
Luis Gmo. Solís y Richard Wilson, "Political Transition and Administration of Justice in Nicaragua", San José: CAJ/FIU, 1991.

A diferencia de la propuesta de Contadora, la conceptualización desarrollada en el proceso de Esquipulas dio prioridad a la dinámica política, más que a los aspectos de seguridad para poner término a la crisis en Centroamérica⁽⁷⁾. Mientras que el enfoque de Contadora se basó en la elaboración de un régimen internacional de seguridad en el istmo, apoyado por las superpotencias y las potencias regionales, la propuesta centroamericana enfatizó las respuestas domésticas con especial acento en los procesos de reconciliación nacional. Esta perspectiva centroamericana, aunada al cambio en las relaciones de poder que empezaron a expresarse en el sistema internacional a finales de la década, constituyó una de las claves del éxito del plan de paz, pero al mismo tiempo postergó el que se tomaran acciones que pudieran resolver los temas de carácter estrictamente militar, en especial aquellos referidos al desarme, la limitación de armamentos y efectivos y la desmovilización.

Este vacío en la negociación regional fue parcialmente subsanado en Nicaragua y El Salvador como parte de las negociaciones de paz entre los gobiernos y fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales. En esos casos, los acuerdos incluyeron resoluciones en torno a reducción de efectivos y destrucción de armamento. No obstante, estas acciones se desarrollaron sin que mediaran propuestas tendientes a lograr un determinado equilibrio de fuerzas entre los Estados de la región, lo cual podría explicarse debido a las condiciones imperantes en el istmo durante los años de crisis.

En este período, en Centroamérica las percepciones de amenazas a la seguridad nacional tenían que ver con dos fenómenos fundamentales. Por una parte, la idea de que la principal amenaza la constituía el intervencionismo de las grandes potencias, ya fuese éste fruto del expansionismo comunista expresado en una intervención militar -abierta o encubierta- de la URSS y sus aliados, o bien de los EE.UU. con su política de guerra de baja intensidad y "roll back". Por otra parte, la posibilidad de una guerra entre Estados se visualizaba como producto de la utilización de parte de grupos insurgentes del territorio de un Estado para agredir a otro vecino, o la solidaridad de ciertos gobiernos con las fuerzas hostiles alzadas en armas contra otros gobiernos de la región. Si bien es cierto que esta última percepción adquirió gran fuerza a medida que se incrementaban las guerras civiles, fue muy matizada por la presencia directa y neutralizadora de los EE.UU. en la región. La existencia de un bloque sólidamente aliado a los intereses estratégicos de Washington constituía, a un tiempo, un irritante pero también un inhibidor de tensiones entre los países del istmo.

Pese al evidente desplazamiento de la prioridad en el proceso negociador de los temas de seguridad a los temas políticos, los presidentes signatarios de Esquipulas establecieron en el numeral 7 del Acuerdo, la integración de una Comisión de Seguridad que se encargaría de velar por los aspectos que en dicha materia fueran necesarios⁽⁸⁾. Esto fue llevado a cabo por medio de la Comisión Ejecutiva, la cual creó dicha instancia en octubre de 1987, integrada por los vicescancilleres y equipos técnicos de diplomáticos y militares. Pese a ello, al evaluar el proceso de paz en su conjunto, se constató que, para todos los efectos, la Comisión de Seguridad prácticamente no generó propuestas de políticas efectivas durante casi cuatro años.

No fue sino hasta que se alcanzaron los objetivos básicos del proceso de Esquipulas, con la normalización de las condiciones políticas y desmovilización de la "contra" en Nicaragua y la

(7) Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera "¿Súbditos o Aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica". Costa Rica, (Ed. Porvenir y FLACSO, 1988).

(8) Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica. Numeral 7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento. "Los Gobiernos de los cinco Estados Centroamericanos, con la participación del Grupo de Contadora, en ejercicio de su función mediadora, proseguirán las negociaciones sobre los puntos pendientes de acuerdo, en materia de seguridad, verificación y control en el proyecto de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Estas negociaciones abarcarán también medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que estén dispuestas a acogerse a los decretos de amnistía".

generación de un camino de negociación para El Salvador, que los gobiernos de la región pudieron avanzar en los temas de la Seguridad desde una perspectiva militar. Ello explica el que, a partir de la reunión de Antigua (Guatemala), en junio de 1990, se reactivaran las deliberaciones de la Comisión de Seguridad. Esta cumbre presidencial fue el fin de la etapa centroamericana. La mayoría de los países ya se encontraban en un proceso de transición de la guerra a la estabilidad; de la polarización a la reconciliación nacional; del empobrecimiento a la búsqueda de la recuperación económica; del autoritarismo a la democracia.

En buena medida, el dramático cambio en las condiciones internacionales y regionales tuvo un impacto decisivo en el ámbito de las percepciones de amenaza en Centroamérica. En menos de un lustro, el istmo pasó, de ser un punto medular de la agenda mundial donde se enfrentaban las superpotencias, a una posición de evidente rezago con respecto a Europa Central y Oriental o Africa. Esto se ha expresado de manera particularmente dramática en la disminución de los montos de ayuda para la cooperación tanto económica como militar⁽⁹⁾. Esta situación, en lo político, ha conllevado un abandono del seguimiento de los acuerdos regionales de paz excepción hecha de El Salvador. Sin embargo, mientras se han producido avances en el ámbito de la integración económica, no ha habido un esfuerzo equivalente por establecer un régimen de seguridad comprensivo en la región.

En efecto, en materia de seguridad las acciones regionales continuaron siendo omisas, ya que fue imposible alcanzar un consenso sólido sobre el tipo de balance de fuerzas requerido en la región. La existencia de múltiples intereses y percepciones de riesgo; la ausencia de voluntad política para utilizar los mecanismos de cooperación para la paz, y, fundamentalmente, la continuación de la guerra en Guatemala generaron un impase que se ha mantenido hasta la fecha.

A continuación se analizan los términos de referencia de la propuesta de tratado o acuerdo de seguridad centroamericano y las acciones desplegadas por la Comisión de Seguridad de Esquipulas II en la perspectiva de los diferentes actores de la región.

1. La Comisión de Seguridad.

El mandato de seguridad emitido por los Presidentes en la reunión de Antigua en mayo de 1990 buscaba "(...) proseguir de manera urgente las negociaciones en materia de seguridad, verificación y control y limitación de armamentos"⁽¹⁰⁾. De esta manera, la Comisión de Seguridad se reconstituyó y estableció un cronograma de trabajo que permitió avanzar en una serie de propuestas expresadas en cuatro objetivos fundamentales: a) asegurar que las FF.AA. sean de carácter defensivo; b) lograr un balance razonable de fuerzas entre las FF.AA. de la región; c) establecer un modelo de seguridad basado en la cooperación, y d) procurar mecanismos sobre la presencia militar extranjera en la región.

Los trabajos de la Comisión se desarrollaron a lo largo del segundo semestre de 1990 tratando de alcanzar rápidos acuerdos en torno a seis aspectos principales: 1) la elaboración de una tabla de factorización que permitiera evaluar el nivel de fuerzas militares de cada país; 2) inventario de armamento; 3) establecimiento de límites tanto de armamento como de hombres en armas; 4) bases militares extranjeras, maniobras e instalaciones; 5) mecanismos de verificación y control; 6) la creación de un clima de cooperación y de confianza.

(9) Una evaluación de la Cooperación Económica de Estados Unidos hacia Centroamérica fue realizada por el CRIES. Varios libros recogen el impacto de la acción de la AID en el área.

El caso costarricense es estudiado por Carlos Sojo, "La Mano Visible del Mercado".

CRIES/CEPAS. Nicaragua 1992. También por Brendy Cuenca, "El Poder Intangible".

CRIES/PREIS. Nicaragua 1992. Jorge Escoto y Manfredo Marroquín, "La AID en Guatemala" CRIES/AVANCSO. Nicaragua 1992.

(10) "Declaración de Antigua", Antigua, Guatemala, 17 de junio de 1990. En el numeral 15 se establecen las cuestiones relativas a la seguridad.

Como se puede apreciar, en los temas de la agenda se diferenciaron necesidades de tenor muy diverso. Se intentó establecer acuerdos tendientes al fortalecimiento de medidas de confianza, medidas de limitación, medidas de desarme y medidas para el control y la verificación de los acuerdos. La instrumentación del conjunto en un solo documento comprensivo se transformó en el objetivo de la Comisión. En forma paralela, la compleja negociación salvadoreña avanzaba progresivamente. Esta culminó el 31 de diciembre de 1990, con el establecimiento de 117 acuerdos y un cronograma destinado a obtener la pacificación del país⁽¹¹⁾. En Guatemala se reactivaron las negociaciones pero con dificultades para superar los problemas⁽¹²⁾.

Con independencia de los avances efectivos que pudieran haberse alcanzado en la comisión de seguridad, los presidentes en la cumbre presidencial de Puntarenas declararon a Centroamérica como "Región de Paz, Libertad y Democracia y Desarrollo"⁽¹³⁾. Estos acuerdos y declaraciones políticas tuvieron fundamentalmente un efecto propagandístico y diplomático, ya que no establecían mecanismos de ejecución de los mismos.

En la cumbre presidencial de San Salvador en junio de 1991, Honduras presentó, en el marco de la Comisión de Seguridad, una primera propuesta de Tratado Regional de Seguridad⁽¹⁴⁾. El documento consta de seis acápites, a saber: una introducción que reafirma los principios de cooperación en Centroamérica; el capítulo primero, destinado a definir las medidas de confianza entre las partes; el segundo, dedicado a las obligaciones derivadas del Procedimiento de Esquipulas; el tercero sobre Derechos Humanos; el cuarto, relativo al establecimiento de límites máximos de armamentos y efectivos militares, y el último dedicado a la verificación y el control.

Esta propuesta de Honduras es muy similar a la presentada por Contadora en 1983⁽¹⁵⁾. Su origen se explica al menos por dos razones fundamentales: el cambio en la situación internacional (derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua; la negociación de paz en El Salvador; fin de la guerra fría), y la disminución de la asistencia militar estadounidense, tanto en recursos humanos como materiales, que alteraron significativamente los compromisos estratégicos de los EE.UU. en el país.

La propuesta hondureña, pese a incluir el conjunto de los aspectos señalados en la agenda centroamericana de seguridad, no fue acogida por los demás gobiernos de la región. Esto se debió a los diferentes intereses que cada país tiene en el ámbito de la seguridad. En el caso de Guatemala, el principal opositor al texto, los argumentos están referidos a la situación de guerra prevaleciente en el país. En esta dimensión, los guatemaltecos insisten en su derecho a mantener e incluso incrementar una fuerza armada capaz de enfrentar el conflicto interno. El Salvador señaló que no era posible, en aquellos días, emprender en forma simultánea dos negociaciones: la de paz con el FMLN, y la de seguridad con sus Estados vecinos. Para Nicaragua, la principal objeción se derivaba de la casi ausencia de regulaciones sobre el establecimiento de bases, instalaciones y fuerzas extranjeras en territorio centroamericano. En el caso de Costa Rica, el acuerdo no podía tener efectos prácticos ante la ausencia de un ejército permanente y la existencia de un clima de cordialidad exento de amenazas militares en sus fronteras.

(11) "Acuerdo de Paz de El Salvador". Suscrito en Chapultepec. 16 de enero de 1992.

(12) Ver propuesta gubernamental, "Plan de Paz del Presidente Serrano", Presidencia de la República, 1992 y de la URNG, "Guatemala: Una Paz Justa y Democrática. Contenido de la Negociación". 1992.

(13) Cumbre de Presidentes Centroamericanos, "Declaración de Puntarenas", 17 de diciembre de 1990, Puntarenas, Costa Rica.

(14) Cumbre de Presidentes Centroamericanos, "Declaración de El Salvador", El Salvador, 17 de julio de 1991. En el numeral 7 los presidentes agradecieron al Gobierno de Honduras la propuesta de tratado y acordaron remitirlo a la Comisión de Seguridad para su estudio y consideración.

(15) Jack Child. "The Central American Peace Process", 1983-1991. Lynne Rienner Publishers. Boulder Colorado, 1992.

Raúl Benítez y Ricardo Córdova Macías (Compiladores). "México en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales", 1979-1986 UNAM/CIIH. México 1989.

El resultado final de esta situación fue la no acogida de la propuesta y el inicio de un nuevo ciclo de negociación que debía culminar en la cumbre de Tegucigalpa, seis meses más tarde. En esta ocasión, los gobiernos ya no buscaban la formalización de un tratado regional, sino más bien la definición de un acuerdo de seguridad de carácter eminentemente político.

Fue así como se elaboró una nueva propuesta que mantenía la estructura originalmente presentada por Honduras, pero sin los elementos maximalistas en ella contenidos. La versión revisada también eliminaba los plazos perentorios para la ejecución de algunos de los acuerdos o el establecimiento de límites a la presencia de asesores extranjeros.

La nueva propuesta corrió una suerte similar a la de su predecesora, pues no logró satisfacer las observaciones de los países centroamericanos. Ante esta situación, los presidentes sólo tomaron nota de los planteamientos de la Comisión de Seguridad eludiendo cualquier decisión al respecto ⁽¹⁶⁾.

Desde agosto de 1992, la Comisión de Seguridad sólo ha logrado establecer un esquema preliminar que eventualmente podría convertirse en el marco de referencia de un acuerdo regional cuyos perfiles aún no se encuentran ni siquiera esbozados con un mínimo de consenso.

2. Esquema para el proyecto centroamericano de seguridad

En la Cumbre centroamericana de Panamá, 9 al 11 de diciembre de 1992, los Presidentes, en el punto 20 de la Declaración, indicaron:

"(...) Reiteramos la importancia de los avances alcanzados por la Comisión de Seguridad, entre los cuales se destacan la entrada en vigor del Mecanismo Preliminar de Asistencia, Cooperación y Coordinación para la Eliminación del Tráfico Ilegal de Armas en Centroamérica, las acciones desarrolladas en materia de desminado y la adopción de un esquema temático para el Proyecto de Acuerdo de Seguridad Regional. En este sentido, aceptamos complacidos el ofrecimiento hecho por el Secretario General de la OEA, Joao Clemente Baena Soares, de organizar seminarios que permitan mayor eficiencia en la lucha contra el tráfico de armas".

Además, encomendaron a la Comisión de Seguridad que sobre la base del esquema aprobado concluyese la negociación de un Acuerdo de Seguridad Regional ⁽¹⁷⁾.

El esquema aprobado consta de dos partes ⁽¹⁸⁾: la preambular, dedicada a reafirmar los principios establecidos. La segunda atañe a los aspectos dispositivos: recoge los puntos esenciales de las propuestas de tratados y acuerdos anteriores así como nuevos principios de ordenamiento regional en la materia.

En lo referido a los objetivos, hay una reafirmación de aquellos definidos en la primera reunión de seguridad, a saber: a) el carácter defensivo de las fuerzas armadas; b) el balance razonable o equilibrio proporcional de fuerzas; c) un nuevo modelo de seguridad regional, y d) la regulación de la presencia militar extranjera.

Esta puntualización, siendo adecuada en un sentido técnico, todavía presenta una ambigüedad que complicará la eventual negociación de un acuerdo de carácter general. Por ejemplo, se mantiene una evidente y antigua tensión, arrastrada desde los tiempos del Grupo

(16) Cumbre de Presidentes Centroamericanos. "Declaración de Tegucigalpa". Honduras, 13 de diciembre de 1991. En el numeral 5, se recibe el informe de la Comisión de Seguridad. No se establecen acciones para darle seguimiento.

(17) Cumbre de Presidentes Centroamericanos. "Declaración de Panamá". Documento "La Agenda de Panamá", numeral 16. Panamá, 11 de diciembre de 1992.

(18) Comisión de Seguridad de Centroamérica, "Comunicado", Panamá, 28 de agosto de 1992.

de Contadora, entre los conceptos de "balance razonable" y "equilibrio proporcional" de fuerzas militares, sin que sea posible discernir cuál prevalecerá en última instancia. Asimismo, en materia de presencia militar extranjera, se postula una "regulación" que presupone, por razones obvias, la permanencia de personal militar no centroamericano en el istmo, lo que tiene relación directa con el punto inmediato anterior y con conceptos básicos, como el de soberanía y no intervención.

La segunda sección dedicada a establecer los aspectos dispositivos consta de diez acápites, de los cuales destacamos los centrales:

- a) **Compromisos de seguridad de Esquipulas.** De los veintinueve compromisos de Esquipulas, cinco se dedicaron al tema de la seguridad. De éstos, tres son adoptados en el esquema, a saber: la prohibición de apoyo a fuerzas irregulares; los compromisos en materia de terrorismo, subversión y sabotaje, y no uso del territorio para agredir a otros Estados. Estos compromisos buscan reafirmar y poner en práctica los principios de no intervención y de solidaridad entre Estados legítimamente constituidos.
- b) **Medidas para el fortalecimiento de la confianza.** En este acápite se señalan siete puntos medulares: medidas para la reducción de riesgos; contactos militares; notificación previa de determinadas actividades militares; observación de las actividades militares; mecanismos de comunicación directa; intercambio de información; derecho humanitario y derechos humanos. Seis de las medidas apuntadas tienen relación directa con disminuir, reducir, prevenir o eliminar las percepciones de riesgo derivadas de acciones o movimientos de carácter militar. Su objetivo fundamental es intercambiar información de carácter militar con el fin de incrementar la confianza entre los Estados de la región. El incorporar en esta sección los aspectos relativos a derecho humanitario y derechos humanos podría introducir un elemento que dificulte la negociación estrictamente militar. Esta sección se inspira claramente en los avances alcanzados por los países europeos iniciados en la Conferencia de Helsinki y que culminaron en el Acta de París de 1990.
- c) **Compromisos en materia de tráfico ilegal de armas.** Este es uno de los pocos puntos en que fue posible para la Comisión de Seguridad alcanzar un acuerdo efectivo. En la reunión de la Comisión en Panamá, el 28 de agosto de 1992, se constituyó el "Mecanismo Preliminar de Asistencia, Cooperación y Coordinación para la Eliminación del Tráfico Ilegal de Armas en Centroamérica". Esto fue posible dada la alta prioridad que tanto los gobiernos como las FF.AA. de la región atribuyen a la creación de un clima de estabilidad que es amenazado por la proliferación de armas de guerra en el mercado negro. Es interesante señalar que el tema del tráfico ilegal de armas se presenta tanto en el texto del esquema como en las declaraciones presidenciales, como un ámbito de acción policial, vinculado estrechamente con el control de delitos como el tráfico de narcóticos y el lavado de dinero producto del mismo ⁽¹⁹⁾.
- d) **Establecimiento de límites de armamentos y efectivos militares y de seguridad.** Tres son los elementos que conforman este acápite: la prohibición en materia de tenencia de armas de destrucción masiva e indiscriminada; un sistema de techos máximos, y la existencia de industrias militares. El primer punto corresponde a una medida de control de armamentos que reafirma las tendencias de América Latina a constituirse en una zona libre de armamentos de destrucción masiva ⁽²⁰⁾.

(19) Cumbre de Presidentes Centroamericanos, "Declaración de Panamá", Documento Agenda de Panamá, numeral 15. Panamá 11 de diciembre de 1992.

(20) Los países del Cono Sur suscribieron el "Compromiso de Mendoza"; los países andinos la "Declaración de Cartagena". Francisco Rojas Aravena, "América Latina en la Post Guerra Fría: nuevas oportunidades para la concertación estratégica". En Augusto Varas y Agustín Toro (Editores), "La Situación Estratégica Latinoamericana: Crisis y oportunidades". Santiago de Chile, FLACSO/IEI-UCH. 1992. pp 141-170.

El segundo punto es el que puede tener una mayor significación en el área, ya que corresponde a una medida de limitación, es decir, se busca regular las adquisiciones y establecer toques máximos en los sistemas de armas. Los intentos por establecer una forma de evaluación común por medio de una **tabla de factorización** no han alcanzado consenso, dificultando la negociación. El último punto no tiene prácticamente significación para los países del istmo si se vinculan a este punto las inversiones económicas y la actividad empresarial de las Fuerzas Armadas.

e) **Presencia Militar Extranjera.** Este acápite posee importancia, ya que corresponde a uno de los temas que entrabó las negociaciones. Puede involucrar acciones de confianza mutua y/o de limitación. En las propuestas iniciales se establecía que debía haber un registro con una información completa sobre número y tipo de actividades (militares, paramilitares o de seguridad) y se buscaba limitar su número. En las versiones posteriores sólo se incluye el registro.

f) **Los otros puntos están referidos a :** situaciones de excepción; verificación y control; obligaciones en materias de narcotráfico; cooperación para la protección del medio ambiente, y disposiciones transitorias.

III. LAS REACCIONES DE LOS ACTORES CLAVES

Desde un punto de vista técnico, la propuesta de Tratado Centroamericano de Seguridad ofrece una opción adecuada para el tratamiento de estos temas, en tanto que los restringe al ámbito de acción y competencia de la defensa nacional. En especial, a aquellos aspectos referentes a materias estrictamente militares sin incursiones en asuntos propios de la economía o de la política, como podrían ser los derechos humanos.

1. Las Fuerzas Armadas

La viabilidad de tal propuesta de tratado ha resultado nula, por cuanto convergen en la coyuntura actual varios fenómenos que, en la perspectiva de los institutos armados, amenazan su propia supervivencia y, por extensión, la de la nación misma. En efecto, para los militares centroamericanos, el análisis de la "situación político-estratégica" dibuja un escenario caracterizado por los siguientes factores:

- a. El fin de la guerra fría y el conflicto entre la superpotencias. En el pasado, éste posibilitaba la "venta" de una posición estratégica fundada en una estructura de relación triangular.
- b. El fin de la guerra insurreccional. Con ella acabó también la necesidad de contar con un ejército numeroso dedicado a las tareas contrainsurgentes, incluidas aquellas acciones propias de instituciones civiles.
- c. La desmovilización y el desarme resultantes de los acuerdos de paz. Conllevó la disminución del número de efectivos y la depuración de las fuerzas armadas. En algunos casos también significó la separación de las tareas de seguridad pública y de inteligencia de aquellas de defensa nacional; estas últimas, resorte clave del poder de las FF.AA. en muchos países de la región.
- d. La reducción presupuestaria como producto de la crisis económica y de los programas de ajuste estructural. Por primera vez desde la segunda guerra mundial, los ejércitos centroamericanos experimentan reducciones importantes en sus asignaciones presu-

puestarias y presiones constantes para que abandonen las actividades económicas que les generan recursos propios desde el ámbito privado. La reducción del Estado y la privatización de empresas estatales también afectan a las fuerzas armadas ⁽²¹⁾.

- e. Las presiones que surgen desde los EE.UU. para redefinir las funciones de las fuerzas armadas centroamericanas a tenor de los cambios en la situación internacional. Los ejércitos centroamericanos son percibidos por los EE.UU. como innecesarios en la nueva etapa, con lo cual sugieren la posibilidad de que puedan llegar a convertirse en Guardias Nacionales con funciones paramilitares crecientemente dedicadas a la lucha contra el narcotráfico.
- f. Las graves denuncias por violaciones masivas a los derechos humanos y la responsabilidad directa que en dichas violaciones tienen las fuerzas armadas las colocan en una posición doblemente comprometida: la posibilidad de una depuración inducida desde "afuera" por recomendación de comisiones civiles o bien el descrédito y la pérdida de credibilidad ante la ciudadanía ⁽²²⁾.

Como resultado de esta lectura, los militares centroamericanos se autoperciben altamente vulnerables ante las fuerzas del mundo exterior. De allí surge un espíritu corporativo que busca, como objetivo prioritario, el mantenimiento institucional o, puesto en términos más concretos, la supervivencia del cuerpo castrense.

Esta lógica hace que los militares no avalen, promuevan o propugnen iniciativas que impongan límites al tamaño, las atribuciones, los presupuestos, las actividades económicas o los beneficios laborales de las fuerzas armadas en función de su consolidación institucional, más que sobre sus roles militares. La posibilidad de que se suscriba un tratado o acuerdo como los estudiados por la Comisión Centroamericana de Seguridad es mínima. Su suscripción reforzaría los temores de los militares en tanto establece "techos" y límites a su acción en un momento que es percibido de debilidad y presión sobre los institutos armados. Por ello, si no se garantiza a los militares centroamericanos un espacio de acción estatal legítimo en el sistema político y si, adicionalmente, no se logra articular una definición regional de amenaza, no es viable pensar en un tratado o acuerdo que tenga posibilidades de éxito.

2. Las elites civiles

Para las elites civiles lo central del tema de seguridad lo constituye el mantener abierto los foros establecidos, más que alcanzar acuerdos efectivos. De esta forma, la percepción civil y el interés explicitado impiden ejercer un liderazgo capaz de generar incentivos que se transformen en un acuerdo de seguridad regional.

Uno de los grandes desafíos que enfrenta Centroamérica es lograr que la cultura de la violencia se convierta en una cultura del consenso. Para que este proceso se dé, es imprescindible que se cambien los términos de referencia políticos, muy particularmente aquellos que dicen relación con las instituciones públicas, las que deben ser ámbitos de articulación y negociación política, más que entes represivos.

Las frágiles democracias han evitado entrar al fondo del problema. Este está definido por la estructuración del sistema político y el juego de intereses e influencias que en él se expresan.

(21) Yazmin Ross "Un Ejército con iniciativa". En Panorama Internacional, Año 4, Vol. Nº 171, marzo 1993, Costa Rica. pp 10-12.

(22) "ONU, De la Locura a la Esperanza. La Guerra de 12 años en El Salvador" Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador. San Salvador y Nueva York, 1993. La Comisión fue presidida por Belisario Betancur e integrada por Reinaldo Figueredo y Thomas Buergenthal.

La única forma para someter el sector castrense al estado de derecho es lograr que éste se fortalezca y asuma plenamente sus jurisdicciones en todos los campos. Las democracias centroamericanas tendrán que perfeccionarse a pesar de las grandes cargas históricas que las agobian: falta de especialización burocrática; bajos niveles de legitimidad y representatividad; corrupción; pobreza; ausencia de mecanismos de articulación social efectivo ⁽²³⁾.

El gran peligro que enfrentan los sectores civiles está fundamentalmente radicado en la fragilidad del "pacto" democrático. A diferencia de otras experiencias en América Latina, la "democratización" en Centroamérica se da en un marco de suma debilidad del sistema político civil. De hecho, tanto en Nicaragua como en El Salvador, Honduras y Guatemala, los procesos de apertura son, si no autorizados, al menos estimulados y dirigidos por los militares en momentos en que resolvieron, por distintas razones casi siempre vinculadas a ciclos de gran presión internacional, abandonar el ejercicio del poder. De esta manera, llegaron a partir de 1984 civiles al gobierno en El Salvador, Honduras y Guatemala. Aunque la situación tardó en desarrollarse un poco más en Nicaragua, en 1990 también se produjo allí un cambio muy condicionado por la anuencia del FSLN.

Esta forma de articulación tiene una serie de implicancias para el sistema político en al menos tres dimensiones:

- a. Hace que, en la percepción de los militares, la democratización no se mire como una derrota, sino como una continuación de su propia estrategia. Esto no redundará en una política de fortalecimiento de las instituciones civiles.
- b. Trae al gobierno a coaliciones más o menos inestables que, en cualquier caso, son incapaces de subordinar a las instituciones armadas a las autoridades civiles. El caso de Nicaragua es el más evidente.
- c. Impide a los civiles redefinir los temas militares, pero facilita a los militares condicionar los ámbitos civiles. Los casos de Honduras y El Salvador ilustran bien este punto.

En Centroamérica, la convivencia histórica entre civiles y militares dificulta la diferenciación entre "lo civil" y "lo militar". Tradicionalmente los dos ámbitos se han confundido. En el pasado, los civiles mandaron y los militares gobernaron como por delegación. A partir de los setenta los militares adquirieron mayores grados de autonomía con respecto a las élites políticas. En la actualidad, funcionan virtualmente en forma independiente de ellas y con frecuencia las antagonizan. Sin embargo, en todos los casos el resultado ha sido el mismo: un acuerdo del que quedan excluidos importantes sectores civiles que se convierten en las principales víctimas de los regímenes de turno.

3. Los actores externos

Los actores externos que jugaron un rol central en la internacionalización de la crisis centroamericana se han retirado del istmo. Desde esta región ya no surgen percepciones de amenaza que puedan afectar sus intereses y en el proceso de reposicionamiento internacional no es determinante su acción en esta área. Ello contribuye a su vez a restar incentivo a la suscripción de acuerdos de seguridad.

Paradójicamente, el fin de la crisis centroamericana, que conllevó una derrota para la política exterior y militar de los EE.UU. en el istmo -en los términos en que fue definida por las

(23) Edelberto Torres-Rivas. "El tamaño de nuestra democracia". FLACSO-Istmo editores, San Salvador, El Salvador, 1992

administraciones republicanas- terminó por afirmar los intereses de seguridad de largo plazo de la potencia hegemónica en el área. En lo político, significó el fin de la dominación sandinista en Nicaragua; la elección de gobiernos conservadores en todos los países centroamericanos y el abandono de las posiciones autonomistas asumidas por los gobiernos de la región en el trienio 1986-1989. En lo militar, la neutralización de la guerrilla salvadoreña y el aislamiento de la insurgencia guatemalteca, así como el predominio absoluto en una zona que, durante los años setenta, había sido parte fundamental del conflicto Este-Oeste. Es por esta razón que no resulta extraño que el fin de la crisis militar en Centroamérica, aunada al colapso del mundo socialista, hiciera que el interés estratégico de los EE.UU. sobre Centroamérica disminuyera. Si se acepta que las relaciones entre el istmo y la potencia hegemónica se mueven en ciclos de intervención y olvido, habría que concluir que el fin de la crisis abrió un momento de baja prioridad para Centroamérica en la agenda estadounidense que podría prolongarse por un período relativamente largo.

Se han trasladado los intereses estadounidenses hacia otros escenarios. No obstante, quedan en la región centroamericana algunos intereses para los EE.UU.: el Canal de Panamá; el cumplimiento de los acuerdos de paz en El Salvador; la democratización plena de Nicaragua y la posibilidad de mantener bases permanentes en Honduras después del año 2000. Además, el narcotráfico es un objetivo vital que justificará su continuada presencia en Centroamérica.

La coincidencia de objetivos y percepciones entre los EE.UU. y los países centroamericanos indica una sujeción de las agendas nacionales a la de la potencia hegemónica. Ello es muy evidente en materia de lucha contra el narcotráfico, pero va más allá debido a la homogeneidad conservadora de los gobiernos del istmo.

No obstante ello, hay evidencias de tensión entre la política de seguridad estadounidense y la de algunos Estados centroamericanos. Por ejemplo, en materia de gasto militar, los EE.UU. están por recortar las donaciones y reducir el tamaño de los ejércitos de la región. Los EE.UU. estarían por propiciar una modificación de los ejércitos centroamericanos que asuman roles más parecidos a la de policías o guardias nacionales, noción a la que se oponen vehementemente los militares del istmo. Otro problema se deriva de la continuación de las violaciones a los derechos humanos en Guatemala.

La permanencia de las bases militares en la región debe ser entendida en este contexto. La falta de claridad y la diversidad de interés conforman también un desincentivo para avanzar en un tratado o acuerdo de seguridad. A ello hay que agregar que Estados Unidos ha perdido la mayoría de los instrumentos que tradicionalmente tuvo para incidir de manera determinante. Las señales diplomáticas sobre el tratado han apuntado solamente al desarrollo de medidas de confianza mutua. Sin embargo, su posición sobre el cuestionamiento de los roles y las misiones de las fuerzas armadas del istmo le restan a los EE.UU. el apoyo de alguno de sus aliados tradicionales.

4. Los escenarios previsibles

¿Una nueva definición de tareas para las FF.AA. de Centroamérica? Las posiciones en torno a este asunto no son mutuamente excluyentes y pueden ubicarse en el continuo de una ecuación que dibuja tres escenarios posibles:

a) **Continuidad o casi continuidad** Corresponde a la versión de la tesis de Vernon Walters de que la guerra fría se ha transformado, pero no se ha terminado. Se trataría de mantener ejércitos muy fuertes y eficientes aunque no necesariamente muy grandes que garantizarán el orden público a tenor de lo dispuesto en las constituciones de cada país. Habría

todo tipo de manifestaciones de esta tendencia, pero se podrían sintetizar en tres ejemplos, todos ellos emanados desde los sectores militares: 1) reducción de efectivos, pero sin afectar realmente el poder ofensivo de las instituciones armadas (EPS, FF.AA. El Salvador); 2) renuncia a conceder autonomía del estamento militar en toma de decisiones, fuero judicial, presupuesto (Honduras Guatemala); 3) uso de la capacidad de veto sobre el sistema político civil (Nicaragua, El Salvador, Guatemala).

b) **Nuevas Funciones.** Otorgarles a las FF.AA. funciones en la lucha contra el narcotráfico; la protección de los recursos naturales; el combate a la pobreza; la provisión de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales, etc. Esta tesis amplía de hecho el ámbito de funciones de las FF.AA. centroamericanas o, si se mira desde otra perspectiva, militarizaría ámbitos de acción política que tradicionalmente correspondían a las instituciones civiles. El resultado final sería el debilitar aún más a las frágiles instituciones civiles.

c) **Democratización y limitación.** Reducción gradual pero sostenida y efectiva de los ejércitos. Subordinación al estado de derecho. Mantenimiento de privilegios, pero no como derechos adquiridos. Delimitación estricta de sus funciones al ámbito de la defensa nacional. Exclusión de los militares en tareas de seguridad pública (policía). Si el objetivo es **limitar** las funciones que tradicionalmente han cumplido las FF.AA. en el área, necesariamente implica que se fortalezcan las instituciones civiles hasta un punto en que sea factible para éstas llenar todos los espacios que la democracia abre en términos de organización social y que durante décadas fueron ocupados por las FF.AA. La redemocratización significa establecer un marco de acción para las instituciones del Estado tanto civiles como militares.

Los incentivos para alcanzar acuerdos en materia de seguridad y para constituir un régimen de seguridad en el istmo se obtendrán del proceso mismo de profundización y consolidación democrática. En un marco de debilidad institucional y de percepción de cuestionamiento de las instituciones claves en la ejecución de los acuerdos, es poco probable que sea suscrito algún acuerdo sustancial. Entre las tareas pendientes a desarrollar para el fortalecimiento democrático en Centroamérica, se encuentra el abordar de manera global los temas de seguridad y defensa, y delimitar los roles que a las instituciones estatales les corresponde en la consecución de los límites nacionales y regionales. Del contenido que se le dé al esquema desarrollado por la Comisión de Seguridad, acordado para construir un régimen regional de seguridad, dependerán la forma y el contenido del nuevo modelo de las relaciones estratégico-políticas en Centroamérica.

BRASIL: ACTOR HEMISFERICO - ACTOR GLOBAL

THOMAS COSTA
Profesor-Brasil

El tema general que propongo sobre Brasil es un análisis acerca del comportamiento y actitudes del país frente al tema. Esto es difícil, porque la estrategia brasileña sufre transformaciones y se debe a complejidades paradójales.

Así necesito hacer algunas simplificaciones para poder formular entendimientos coherentes sobre la relación de Brasil en la seguridad internacional.

Para que se pueda, en el caso de mi país, evaluar decisiones e implementaciones de medidas y para interlocutores como ustedes, chilenos, permitir que optimicen las relaciones estratégicas con Brasil. Así voy a explorar varios puntos en forma directa para sostener la tesis que Brasil vive un momento de crisis profunda y aquí el entendimiento de crisis no tiene sentido negativo. Propongo entender crisis como un conjunto de cambios, oportunidades y riesgos que deben ser enfrentados por los actores, una crisis que Brasil confronta, tiene una lectura del sistema internacional y sus propias crisis internas.

Como orden general de mi presentación, me gustaría inicialmente retomar el concepto de gran estrategia o sea el arte de coordinar el desarrollo y empleo de los instrumentos para asegurar los objetivos nacionales de seguridad.

La gran estrategia de Brasil sufre profunda modificación en los últimos 10 años, cerrando un ciclo de más o menos 70 años. La gran estrategia pasada del país tenía las siguientes características: uno, desarrollo autárquico de las capacidades nacionales y modelo exportador en el intercambio mundial; dos, sacar porcentajes de las multipolaridades y de las confrontaciones entre otros actores; tres, ser un actor global y hacer de Brasil una gran potencia, y cuatro, ayudar a una posición conservadora en la preservación del sistema internacional. Llama la atención del statu quo.

¿Qué pasa con Brasil? Miremos tres componentes conformadores de la gran estrategia. Hay otros componentes, pero estoy cierto que éstos son suficientes para estimular sus reflexiones sobre mi país.

El Instrumento Económico. ¿Qué pasa en las visiones de dificultades económicas? Brasil ha desarrollado un marcador global. Su comercio externo del orden de 44 mil millones de dólares para el año 1993 está bien equilibrado en fracciones con Mercosur, ALADE, incluso México, NAFTA, CEE, Asia más Oriente Medio y los demás.

Es una situación de equilibrio casi perfecto, con un crecimiento del 10% al año y un superávit aproximado del orden de casi 20 mil millones de dólares. Lo más impresionante de Brasil es que con mucho éxito el país tiene negociada su deuda externa desde 1982 de forma favorable a sus intereses hasta el momento. En la semana pasada ha negociado de una manera muy fuerte su dividendo con la banca privada para ceder cerca de 300 millones de dólares. Brasil tiene hoy una reserva cambiaria del orden de 17 mil millones de dólares.

¿Qué pasa con la inflación en cruzeiros? La economía privada está fuerte, dinámica, con un crecimiento en la productividad industrial en los últimos dos años del orden del 10%. Pero en términos de la gran estrategia en su aspecto económico, el cambio central es el fin del modelo autárquico, creando posiciones contradictorias de: uno, integración internacional; dos, globalización con libre comercio y tres, fortalecimiento de la multilateralidad.

La implicación de este "hellings" selecto de Brasil, "hellings" estratégico económico, es la necesidad de agregar más y más tecnología de punta para incrementar productividades y ganar con competitividad.

Así el nuevo modelo que tiene que enfrentar carteles internos, burocracias, impuestos contradictorios ganó esa miseria de 33 millones de brasileños y la incapacidad de generar en el corto plazo más puestos de empleos. Entre tanto, económicamente hablando, la noticia de la muerte de Brasil fue prematura.

El segundo corte instrumental de la gran estrategia de interés en este Seminario es el aspecto del consenso nacional sobre la concepción de la propia gran estrategia. Mi tesis es que en Brasil no hay un consenso, porque nosotros no podemos identificar con tranquilidad un conjunto de premisas sobre el comportamiento estratégico mundial con naturalidad. Esta revelación del disenso interno puede ser sin debatir por la búsqueda de la contestación de las preguntas. ¿Están los actores políticos satisfechos con el statu quo del sistema internacional? ¿Hay algún cambio significativo en la naturaleza del sistema internacional con el fin de la guerra fría? ¿Cuáles son los escenarios más probables de la estructura del poder mundial post guerra fría? ¿Cuál es el papel de la fuerza en la política internacional hoy? ¿Cómo balancear una acción eficaz de Brasil con sus vulnerabilidades en la acción internacional? ¿Cuáles son los objetivos centrales consensuales de la sociedad brasileña en el marco de la política internacional?

Dentro de este mismo marco de la concepción consensual, de la formulación de una nueva gran estrategia, Brasil vive una fuerte tensión. En cuanto nosotros los brasileños nos creamos patriotas, que en un gran amor por nuestra tierra hay unas fracturas y unas ligaciones entre el individuo y el Estado brasileño. Al contrario de los que tenemos amor por el país, son muy pocos los brasileños que tienen orgullo de las realizaciones del Estado.

El Estado brasileño ha sido incompetente, corrupto y privilegiador; las leyes abstractas no son válidas para todo ciudadano, grupos inmunes a ellas comandan la vida pública. Así en este momento el Presidente, los militares, los intelectuales, los políticos, la prensa, los partidos, quieren preservar la democracia, pero yo tengo la impresión que si Brasilia mañana desapareciese del mapa brasileño el pueblo se quedaría contento. En una investigación de opinión pública, más del 90% de los brasileños no confían en los políticos federales.

De este cuadro paso ahora a hacer algunos comentarios sobre el tercer corte analítico de la gran estrategia brasileña. El corte de la defensa, apuntando algunos cortes generales. Primero quiero presentar puntos de la mantención de ciertos factores fundamentales en la construcción estratégica.

Uno, Brasil tiene un ambiente todavía tranquilo en el marco de potencial empleo militar para su seguridad internacional.

Dos, las percepciones de amenazas son difusas para los brasileños, para las organizaciones del gobierno, para los militares y para los formadores de opinión pública en la agenda nacional.

Tres, Brasil continúa a gerenciar asimetrías de interés y de capacidades en sus relaciones con otros actores, enfrentando situaciones complejas de cooperación y conflicto, especialmente en sus relaciones con los Estados Unidos.

Cuatro, Brasil demuestra una mantención en los controles de las autoridades civiles, sobre las decisiones críticas de las políticas exteriores, no habiendo espacios para cuartelazos.

Ahora, entretanto, me gustaría apuntar algunos cambios significativos sobre los fundamentos de la defensa en Brasil en los últimos años:

El primer gran cambio es el fin de los grandes programas autárquicos, como el programa de construcción de armas nucleares o el programa de las industrias nacionales de armas convencionales y el programa de informática, tres grandes fracasos nacionales.

Segundo, el país mantiene como cambio un incremento continuo en el diferencial tecnológico entre sus FF.AA. y los países del primer mundo.

Tercero, otro cambio es el reconocimiento de las necesidades de una decisión metodológica y temática sobre el planeamiento de empleo de las Fuerzas Armadas como instrumento de la política exterior. Esta decisión se presenta. Así en el planeamiento hay una vuelta a un pensamiento estratégico más puro, esto es, una actuación institucional vuelta para la construcción de decisiones nacionales más coherentes con las expectativas de los otros actores.

En términos de la gerencia organizacional, presenta sí transformaciones para el incremento del control y comando de la ejecución de decisiones a nivel operacional, a mi entender, internacionalizar en el proceso organizacional el impacto de la integración económica, sobre la seguridad regional y la concepción de empleo de las FF.AA. de Brasil.

Segundo, es la consideración de la permeabilidad de las fronteras del Amazonas, que crea una percepción de amenaza en varios segmentos de opiniones estratégicas en Brasil.

Tercero, es la percepción del desarrollo de doctrinas del derecho de injerencia y de la soberanía limitada en la política internacional por otros centros de poder.

Cuarto, es el incremento de la preocupación sobre la protección de brasileños en el exterior, destacando las vulnerabilidades de Brasil en los casos de la Guerra del Golfo y de las últimas crisis en Zaire y en oposición a la relación militar brasileña en Angola en Noviembre pasado.

Quinto, es la necesidad de definición sobre la participación conjunta de Fuerzas Brasileñas en otras naciones. Este factor es condicionado por tres incertidumbres: 1) Cómo se define agresión; 2) Cómo se define la distribución de costos internacionales y 3) Cómo se definen los beneficios para el país.

Sexto, es la exploración de oportunidades en la crisis del sistema internacional, con la aproximación con China, Japón, India y Rusia para el intercambio militar, y

Séptimo, no podemos olvidar que Brasil sea el último de los países latinoamericanos que tengan injerencia en las disputas de no acceso a las tecnologías de D.O.S.

Comentados estos tres puntos; el económico, el definidor consensual y el militar de la gran estrategia, presento unas consideraciones finales sobre las actitudes de Brasil hacia el sistema de seguridad hemisférica.

Primero yo pienso que en la simetría de intereses entre países, la preocupación central brasileña es la potencial capacidad de los EE.UU. en la injerencia para la defensa de sus intereses en la región.

Segundo, yo pienso que el país hará un esfuerzo fuerte para la mantención del statu quo hemisférico.

Tercero, yo pienso que basado en las necesidades de economía de recursos y de eliminación de burocracias internacionales, tendrá la preferencia por organizaciones menos formales y de estructuras livianas para soluciones de crisis internacionales en la región.

Cuarto, yo no creo que Brasil acepte organizaciones regionales por ejemplo para el control de armas que no cree las mismas condiciones formales para la participación de las grandes potencias.

Así entiendo la preferencia de exploración de los temas de seguridad por Brasil en el ámbito formal de la Organización de los Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, yo creo que los estrategas brasileños piensan todavía en la seguridad del país en el largo plazo y, al contrario del deseo de otros, no se sienten seguros en transferir su seguridad final a los sistemas colectivos o al consenso del poder hegemónico.

Brasil deberá maniobrar. Yo pienso que la idea de maniobra en la senda internacional es el punto inicial del consenso nacional de formación de una nueva estrategia.

COMENTARIO

MGL. ENRIQUE VALDES PUGA

El Profesor ROJAS y el Profesor Da COSTA nos han presentado una completa e interesante visión de Centroamérica y de Brasil, con las que concuerdo ampliamente, razón por la cual remitiré mi comentario a algunos aspectos que creo conveniente enfatizar.

I. CENTROAMERICA

No hay duda que Centroamérica nos presenta un caso muy especial en lo que se refiere a Seguridad, por su posición geográfica, su proyección política estratégica y su condición de subregión dentro del hemisferio americano.

Con el término de la guerra fría, a la cual podría decirse que Centroamérica contribuye con la solución de su crisis, desaparecen para la región las amenazas extracontinental y regional y sólo persisten en reducida y débil expresión las amenazas interestatales que pueden afectar la seguridad de algunos países y la estabilidad de la zona.

Podría decirse, teóricamente, que Centroamérica es un área en paz; sin embargo, no es así, por cuanto la situación interna de cada país de una u otra manera influye en toda la zona por la facilidad de propagación, debido a las similares condiciones de todos los países.

Así se produjo la crisis centroamericana que recién termina, con conflictos nacionales internos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que se proyectaron a toda el área, creándose problemas interestatales por la acción de guerrillas de un país en territorio del otro y por el apoyo a movimientos subversivos por parte de algunos gobiernos.

Los problemas que crearon los conflictos nacionales internos tuvieron como factores claves aquellos que se referían a justicia social y falta de acceso de algunos sectores a los beneficios del progreso social, económico y cultural, que aún persisten aunque la crisis se haya superado.

A mi juicio, lo medular de la seguridad centroamericana radica en la seguridad interna de los países que, debidamente obtenida y mantenida por los actores políticos, evite las crisis nacionales de cada país y su proyección al área, lo cual, unido a la inexistencia de diferencias importantes en sus relaciones recíprocas, permita lograr la estabilidad en la región.

Es indudable que para lograr esta seguridad interna Centroamérica debe afrontar con decisión los desafíos que plantea este período de post crisis, en orden a obtener una paz interna que permita el desarrollo, a consolidar un sistema democrático de gobierno que permita la marcha normal de cada país y la instauración de un modelo económico que aborde los retos de la pobreza y el subdesarrollo y elimine los factores de tensión interna.

De esta manera creo que podrían darse en mejor forma las bases para lograr acuerdos de seguridad regional, ya que se cumplen los principales presupuestos para materializar una cooperación para la paz multilateral, entre los que podemos nombrar :

- Ubicación en el mismo ámbito geográfico.
- Similitud en poder nacional relativo.
- Inexistencia de conflictos interestatales no solucionados o determinismos históricos o geográficos que interfieren sus relaciones.
- Existencia de intereses comunes.
- Historia común de cooperación.

Sólo persiste en el ámbito regional una amenaza importante, el narcotráfico, que deberá ser abordado por todos los países, superando las diferencias de efectos que les produce, antes que adquiera mayor influencia política y económica y afecte su situación interna.

Finalmente, creo que cualquier solución a los problemas de seguridad de Centroamérica tendrá que considerar la influencia de los Estados Unidos, que no ha dejado el área por los intereses estratégicos que en ella tiene, aunque sean menores que en el período de la guerra fría.

II. BRASIL

Brasil es también un caso especial en el cuadro de seguridad del continente, ya que en el ámbito sudamericano puede ser considerado como una de las naciones menos amenazadas.

Brasil no teme invasiones o agresiones desde su entorno vecinal y tampoco tiene ninguna situación de inseguridad pendiente con naciones extracontinentales y en este sentido confía en su posición geográfica y en su relación con Occidente para protegerse de cualquier amenaza.

Esta carencia de amenazas es el resultado de una política externa y de defensa que a través de varios años lo ha llevado a presentarse como una nación segura y también satisfecha desde el punto de vista de los conflictos tradicionales por territorios o poblaciones.

Resulta entonces que el problema de seguridad de Brasil no consiste en librarse de amenazas como sería lo natural, sino en no presentarse él como amenaza para los demás y en no despertar temor en sus vecinos. Pareciera ser que el peligro para Brasil, como una paradoja, es que su excesiva seguridad, en un momento determinado, pudiera llegar a crear una reacción hispanoamericana para defenderse de la presión que pudiera ejercer sobre el resto de la región.

Estas parecen ser las razones que han llevado a Brasil desde un tiempo a esta parte a conformar una imagen de país pacífico con un potencial militar mínimo y que no guarda ninguna relación con su dimensión como país, en una verdadera operación de tranquilización de sus vecinos.

Lo anterior no significa que las FF.AA. de Brasil se hayan estancado en su desarrollo; muy por el contrario, han llevado adelante una positiva modernidad tecnológica y han privilegiado la formación de institutos de investigación y fomento de industrias estratégicas.

Es preocupante lo que ha expresado el Profesor Da Costa en relación con la situación actual de las FF.AA. en cuanto a su desmedro presupuestario, al entrenamiento reducido a ejercicios teóricos y a la condición de media jornada de su personal para que puedan procurarse un empleo en la empresa privada.

Me parecen muy interesantes las medidas de cooperación internacional que se proponen en el campo de la seguridad. Todas las medidas que se puedan adoptar son útiles para el mejor entendimiento entre las naciones y en algo puede compensar la real imposibilidad de eliminar

ciertas causas de conflicto entre países sudamericanos, que ya están encarnados en la identidad histórico-cultural de las naciones.

Termino expresando que, como lo dije, Centroamérica y Brasil son casos especiales en la seguridad hemisférica, cada uno con sus características propias, y las experiencias que de cada uno de ellos se puedan extraer de ningún modo son aplicables al resto de los países de Sudamérica.

No se puede establecer un padrón común, sino que el problema de seguridad es particular de cada país, circunstancia que tendrá que tomarse en cuenta al diseñar un sistema regional de seguridad.

ARGENTINA Y EL ORDEN HEMISFERICO

RUTH DIAMINT

Profesora Univ. de Buenos Aires

1.- ENTRE EL INTERNACIONALISMO Y EL NACIONALISMO DE LA POST GUERRA FRIA

En los últimos años el tema de la Seguridad Hemisférica ha sido eje de la política exterior del gobierno argentino. Si se revisan los discursos efectuados por el Presidente de la nación, el Canciller, el Ministro de Defensa, los representantes oficiales ante las Naciones Unidas y la OEA, por los titulares de cada una de las armas y otros funcionarios, aparecen dos temas recurrentes: uno es el cambio en la política económica orientada a la apertura de mercado, la liberalización del comercio, el saneamiento fiscal y el control de la inflación. El otro es el referido a la política de no proliferación, la participación y compromiso con los foros internacionales y la aceptación de las pautas internacionales de control de armamentos. Desde la recuperación democrática, los gobiernos argentinos buscaron cambiar la imagen de autonomía agresiva, desconfianza e inestabilidad política y económica que los gobiernos militares habían generado.

La administración Menem avanzó aún más en desmontar la calificación de país-riesgo incorporando los cánones de relación entre naciones desde una perspectiva de cooperación y no de confrontación.

Así, entre dos opciones que implican una inserción diferente, el contexto post guerra fría fue analizado como una oportunidad y no como un obstáculo para los intereses del Estado.

Esto no implica una visión idealista del mundo, sino una evaluación **pragmática** frente al cambio simultáneo de todos los factores de poder, que preanuncia mayor internacionalismo y que, sin significar la armonía internacional, indica una nueva oportunidad para construir reaseguros para la paz. La reconsideración de la situación de poder real de la Argentina llevó al convencimiento de que una política de cooperación es una mejor oportunidad para el desarrollo de sus objetivos, buscando la integración en América del Sur y fortaleciendo las iniciativas multilaterales.

Esta opción no es una garantía ni para la seguridad del país ni para evitar los conflictos; es una tarea en la cual deben entrecruzarse voluntades de varios Estados. El gobierno opera con el criterio de **riesgo calculado**, realiza una opción estratégica considerando que la tendencia a la cooperación es, hoy en día, más beneficiosa que la confrontación. El marco de compromisos mutuos es una estructura que ciñe pero no ahoga. Estar dentro del sistema es decisivo para poder actuar en él buscando los espacios que las regulaciones permiten y adecuándolos mejor a los objetivos nacionales. Trata de hallar dentro de estas reglas los intersticios que le permitan optimizar el rendimiento de los compromisos con otros Estados y el acceso a tecnología más avanzada, contando con el apoyo de los países que la posean.

La ayuda no es automática, se sustenta en una serie de obligaciones de diferente tipo que incluye la aceptación de los nuevos criterios sobre el rol del Estado. El concepto del Estado soberano evoluciona hacia una forma en la que se incorpora una alienación voluntaria de soberanía. La idea de márgenes territoriales y tierras prometidas se contradice con la disminución de la captación real de estos Estados para controlar sus propios recursos y responder a los conflictos que amenazan actualmente a las naciones. El Estado como factor de autoridad autónoma se devalúa. El concepto tradicional de soberanía basado en el dominio

de un territorio, con un determinado sistema de gobierno y una población definida, cede ante el poder de la instancia global constituida deliberativa o activamente en el Consejo de Seguridad. El establecimiento de los límites estatales a un grado de arbitrariedad que era funcional a los intereses de una elite dominante. Ahora esa delimitación es cuestionada por grupos internos y pierde también peso por el poder de los 7 para orientar los rumbos mundiales.

La fuerza de los poderosos se reconoce en el Consejo de Seguridad que hasta 1989 encontraba empantanadas sus votaciones, pero que logró más de 90 Resoluciones en 1992, mostrando la simétrica participación de los países avanzados. Más de 50 países en desarrollo implementan políticas de ajuste vinculadas a la apertura del mercado y la democracia como forma de gobierno. Una nueva trama de seguridad internacional cuestiona la validez de la historia para interpretar los acontecimientos venideros en esa trama, la búsqueda de la cooperación en seguridad recorta el espacio de las acciones individuales aisladas o contrarias al marco global. Teniendo como referencia este criterio, la Argentina ha venido estableciendo su política exterior y sus pautas de seguridad.

En correspondencia con los lineamientos de las Naciones Unidas, Argentina coopera con las operaciones para el mantenimiento de la paz. Entre 1945 y 1987, Naciones Unidas realizó en total 13 maniobras y desde 1987 en adelante han sido 15. Hasta enero de 1992 se calculaba que 528.000 personas habían prestado servicios bajo la bandera de las Naciones Unidas.

Argentina ha sido propuesta para participar del Consejo de Seguridad y espera ser un aliado para llevar los temas de seguridad de la región al Consejo. Mientras haya coincidencias entre los 15 miembros, no se presentarán problemas, pero el temor de algunos Estados es que desconfían de la posición que tome la Argentina en el caso que no exista conformidad y deba apoyar la postura de Estados Unidos, contraria a la de otros miembros con los que puede existir afinidad de intereses. Este es un caso posible, y la reacción más lógica sería establecer acuerdos regionales que limitaran la libertad de acción argentina en situaciones conflictivas. Sin embargo, parece prevalecer en el ámbito regional poco entusiasmo por organizar convenios y se confía más en la autonomía. En parte, por el riesgo de pérdida de la soberanía nacional ligado a los procesos de globalización y regionalización y la consiguiente dilución del concepto de Estado-Nación que traen aparejado también el miedo al intervencionismo.

Frente a esta realidad que en América Latina ya ha sido testeada, hay espacio para auspiciar por lo menos dos alternativas. Por una parte, muchas de las acciones intervencionistas de los Estados Unidos tienen relación con el descrédito de las instituciones latinoamericanas. La corrupción, la ineficiencia judicial, las percepciones disímiles respecto al combate al narcotráfico, el poder de los narcotraficantes para burlar la justicia o el sistema carcelario proporcionan un argumento a favor del **líder democrático** para actuar por encima de las instituciones del propio Estado intervenido. Los procesos de Brasil y Venezuela indican que la impunidad de las elites políticas patrimonialistas puede ser removida. El desarrollo de equipos políticos parlamentarios más capacitados y responsables ante sus ciudadanos e instituciones saneadas y creíbles, es otro factor necesario para deslegitimar acciones no consensuadas.

En segundo término, las naciones latinoamericanas han sido renuentes a incorporar nuevos conceptos a su política doméstica. El mito de la **Soberanía Nacional** no se discute. Se revisa el papel del Estado, de las instituciones, pero parece que no se puede modernizar el concepto de soberanía proveniente del siglo XIX. Otro paradigma, que incorpore la noción de crisis orgánica con la que puede rotularse el actual período de transición de un régimen internacional a otro, tendría que superar el mito de la soberanía. Los mitos se interponen como una pantalla entre la verdad de los hechos y las exigencias del conocimiento, constituyendo una grilla a través de la cual parece ordenarse el caos desconcertante de los hechos y acontecimientos. Cuanto mayores son los cambios en una sociedad, cuando más desaparecen las reglas fijas que la gobiernan, mayor es el esfuerzo por desarrollar estas simulaciones.

No hay ningún sistema mitológico que no se relacione directamente a fenómenos de crisis: aceleración brutal de los procesos de evolución histórica, rupturas repentinas del medio cultural o social, desagregación de los mecanismos de solidaridad y de complementariedad ordenadores de la vida colectiva. El orden establecido tiene algo de extraño, sospechoso u hostil. Esas vivencias se potencian cuando la sociedad global se fragmenta o atraviesa un período de descomposición-recomposición.

El mito es una creencia, una pasión. No es preciso que sea una realidad cuando la estructura cambia, la morfología de las representaciones colectivas de un grupo también se modifican. El poderío de estos símbolos radica en su poder de convocatoria, lo que les otorga legitimidad. La soberanía del Estado descansa más en la vigencia de las instituciones, los recursos de control judicial y político y el progreso económico que en la acumulación de armamento o el argumento de un territorio. El interés en defender un país o región no recae de forma tan directa en las alianzas militares, sino que adquiere relevancia la potencia de lo económico. Más hoy, cuando aparece una doctrina de soberanía limitada, es necesario que los Estados debatan ese mito para que no encubra otros intereses o justificaciones. Si cada país debe acordar el depositar parte de su soberanía en los cuerpos hemisféricos y los foros internacionales en interés de la paz, la democracia y la seguridad colectiva, hay que analizar y revisar estos conceptos para que esta doctrina global no se nutra solamente de la palabra de los poderosos y del tradicional intervencionismo norteamericano.

La dinámica social muestra un conjunto fragmentado, generalmente confrontante, de visiones de lo global. En ellas se expresan las diferentes voluntades de poder, que intentan conquistar un espacio de ejercicio de su dominación. Para ello requieren constituir su racionalidad como la prevaleciente para todo el sistema social. Crean así una lógica, un saber que les permite organizar un terreno de regularidades que respondan a sus valores y criterios; tal como los ciudadanos ahora han comprendido que la defensa es un tema nacional y no sólo militar, el debate sobre la soberanía debe trasladarse al conjunto social para no actuar en base a concepciones equivocadas.

2.- LOS BENEFICIOS DE LA COOPERACION

Argentina ha encarado el tema de la cooperación con entusiasmo e imaginación. Se intensifican las relaciones con Estados y entidades que puedan concluir con estos objetivos. Se considera que se puede aprender de las experiencias europea, asiática y en especial de Japón para acercarse a los mecanismos de la CSCE y la OTAN. Se busca ver qué es rescatable de esos casos para la región, confiando que si tanto Asia como Centroamérica, con sus particularidades tan diferentes de Europa, han podido avanzar en medida de entendimiento, en el Cono Sur pueden encontrarse formas de confluencia que convengan a los países de la región.

Acuerdos de cooperación en diferentes áreas fueron establecidos con Canadá para trabajar sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y continuar analizando la propuesta de Argentina para crear un *centro de entrenamiento para fuerzas de paz*. Estas operaciones, que son consideradas una tarea secundaria por las Fuerzas Armadas argentinas, aportan ventajas en el desempeño profesional, en el conocimiento de tecnologías y armamentos y resultan un aporte económico extra a los salarios de los Oficiales. Con Canadá se firmó también un acuerdo de cooperación nuclear y se explora la transferencia y consulta tecnológica luego de la ratificación definitiva de Tlatelolco.

Argentina firmó Acuerdos de Cooperación Espacial con Italia, con la NASA y con Alemania.

Un memorándum de entendimiento (MOU) entre la Argentina y los Estados Unidos se firmó el 12 de febrero de 1993 con el fin de proteger la tecnología estratégica y evitar la proliferación de armas de destrucción masiva dentro de los lineamientos seguidos por la Comisión Coordinadora para el Control Mutuo de Exportaciones -COCOM-, por la cual Argentina tendrá acceso a las licencias de exportación de Estados Unidos y a un intercambio más amplio de productos estratégicos. Para ello el gobierno está ampliando el Decreto 603 de Control de Transferencia de Exportación de material sensible a las importaciones y por destino final. Al ser considerado país cooperante de la COCOM recibirá los beneficios de este régimen que facilitan el acceso de Argentina a alta tecnología de uso dual producida en los Estados miembros. Brasil sigue en este camino a la Argentina.

También con Estados Unidos, Argentina realizó un acuerdo de cooperación entre ejércitos, de control de armamentos, de corrección de la administración presupuestaria y de estandarización de repuestos técnicos. Si bien los elementos recibidos hasta el momento no son relevantes a nivel tecnológico, algunos excedentes retirados de Europa fueron ofrecidos gratuitamente, entre ellos 20 aviones de observación OV1, 3 aviones A4, dos C 130, radares, jeeps y camiones.

Pero los logros a nivel regional son menos satisfactorios. Los organismos regionales no pudieron dotarse de un espacio mayor para el tratamiento de la seguridad, por una parte, porque la confrontación Este-Oeste ceñía las posibilidades de establecer acuerdos por fuera de ese marco. Por otra, porque Naciones Unidas es una entidad de mayor peso que subsume las decisiones de los mecanismos regionales

Se abre un nuevo espacio de negociación tras las experiencias de las medidas para el fomento de la confianza y la diplomacia preventiva como una modalidad no centrada en la confrontación, sino en la prevención.

Los militares argentinos presentan algunas dudas ante las propuestas del gobierno. La incertidumbre sobre el futuro no garantiza que el camino elegido lleve a mejor destino. El temor no reside tanto en lo que interpretan como un desarme unilateral, sino en los lentos avances percibidos en la implementación de medidas de fomento de la confianza. Aunque la percepción del gobierno es que existen avances continuos hacia la cooperación con los países vecinos, acuerdos nucleares y espaciales con Brasil, reuniones programadas sobre seguridad con Chile, búsqueda de integración en la hidrovía con Paraguay, Uruguay y Brasil, los Oficiales se hacen eco de actividades como las provocadas por el reciente discurso del Teniente Brigadier Ivan Moacyr da Frota, titular de la Fuerza Aérea del Brasil, en donde perciben un esquema vinculado más en la confrontación y el reaseguro del poder militar como único sustento de la soberanía. Sin embargo este enfoque tiene que provocar más dudas que adhesiones. ¿Están las naciones latinoamericanas en condiciones de efectuar una política aislada, teniendo en cuenta tanto las restricciones internacionales, como el notable desarrollo de la tecnología moderna que parecen inabarcables por un solo país de estructura mediana? ¿Cómo insertar la problemática regional en el concepto de seguridad global, limitando las injerencias, pero aceptando las necesidades de cooperación? ¿Cuáles pueden ser los beneficios a percibir para un Estado que no acepte los códigos de conducta internacional?

3.- LA CUESTION DEL ACCESO A LA TECNOLOGIA

Entonces, uno de los temas centrales en este proceso de redefinición de la seguridad refiérese al desarrollo de las tecnologías. Por la complejidad de los procesos y los costos requeridos, se tiende a que todo emprendimiento sea compartido por equipos civiles desde el sector privado, pero que sean adaptables a su uso militar, ya que el motor de la tecnología no es ahora el sector de la defensa, sino, por el contrario, el civil.

La visualización del terreno en el que se librarían a futuro los conflictos, una vez lanzada la iniciativa de defensa estratégica, revalorizó el tema espacial. Junto a este enfoque, se piensa en regímenes de control como el MTCR, en función de un daño futuro que se calculaba podría sobrevenir. Por eso el MTCR era llamado internamente "LESS CONDOR".

La Fuerza Aérea argentina consideró que se provocaba una pérdida irreparable dentro del esquema que habían formulado de apoyar las negociaciones internacionales de la nación a través de un elemento de fuerza. Este proceso de negociación del tema misilístico fue una dura batalla por lo que se llamó el control político de la patria espacial. Riesgosas situaciones de enfrentamiento pudieron allanarse y la cooperación en algunos emprendimientos ha logrado aquietar las convicciones de la aeronáutica. Estados Unidos pudo comprobar que había en existencia 14 motores de cohetes terminados y listos para su embarque y 23 cubiertas de cohetes vacías, 4 controles de fuerza de empuje vectorial TVC, un sistema de navegación de inercia INS.

Sin embargo, muchos no coinciden con la visión de pérdida y algunos análisis técnicos detallan que el Proyecto Cóndor no pudo superar ciertos escollos debido a que faltaba sobre todo un conocimiento cimentado que no se había desarrollado orgánicamente en el país. En el caso nuclear, Argentina alcanzó un nivel tecnológico autónomo, desplegado en el tiempo, y desde la base más rudimentaria hasta sus aplicaciones más complejas en la tecnología misilística se fue introduciendo tecnología avanzada sin hacer los pasos previos.

Cuando se complicó la transferencia de tecnología, esos pasos que quedaron en el aire eran prácticamente insalvables desde este punto de vista y los actuales desarrollos satelitales son vistos como un desarrollo más coherente y sustentado que el anterior. Así Argentina lograría avances más consolidados: Primero: cooperando con Estados Unidos en el satélite SAC-B. Segundo: cuando en base al satélite canadiense de comunicación ANIK D-1 y ANIK C-2, que serán convertidos en el Nahuel 1 y 2 en la empresa argentino-canadiense PARACONSAT S.A., se abaraten costos en televisión, telefonía, informaciones y teleeducación. Tercero, gracias a las investigaciones que se vienen realizando en tres centros académicos que han planteado el estudio sistemático de temas espaciales focalizados en la comunicación y teledetección. Cuarto: a través de la incorporación de la Argentina al MTCR. probar fenómenos meteorológicos, el desarrollo de temas de teledetección o sensoramiento remoto, teledifusión y teleobservación, el estudio de temas meteorológicos permite ir accediendo de a poco a la tecnología que se perfila como decisiva en la defensa de los intereses estatales; el problema es quién ejecuta el control político de estas tecnologías y Argentina ha demostrado su capacidad de liderar civilmente estos desarrollos.

Otro de los temas en que el gobierno ha logrado coincidir con los intereses globales es el de control de armas químicas. El texto oficial de la convención de armas químicas será ratificado por el Congreso sin oposición, pese a que las inspecciones son consideradas intrusivas, de acuerdo a los cánones internacionales, pudiendo llegar no sólo a la verificación, sino también a la destrucción, el gobierno está elaborando las pautas para establecer una autoridad nacional en la materia, con poder de policía suficiente para informar qué se produce y controlar a la industria privada. El comité estaría integrado por funcionarios de defensa, cancillería, técnicos, CITEFA y empresas privadas. El grupo de expertos argentinos que participó en las negociaciones fue invitado a integrarse a la comisión directiva de la convención. El representante será el Coronel Fernández, como reconocimiento de que en este campo Argentina no es proliferante.

Respecto al registro de armas convencionales, abierto el 30 de abril de 1993, recientemente se realizó una conferencia internacional en Buenos Aires para informar sobre cómo

deben ser llenados los dos formularios de exportaciones e importaciones de armas convencionales. La grilla tiene además un ítem de especificaciones descriptivas que fue completado por las autoridades nacionales.

4.- LA SEGURIDAD COOPERATIVA Y LAS OBJECIONES INTERNAS Y EXTERNAS

Todos estos cambios no han sido sencillos. Las Fuerzas Armadas argentinas temían que el modelo desarrollado por el gobierno implicaba que la institución era innecesaria, ya que el proyecto suponía, o mantenerlas sin equipamiento, lo que era prácticamente crear un aparato inútil a su finalidad, o que la lógica de contraponer desarrollo versus defensa llevaba a una situación paradójica en la cual, si se invertía en desarrollo, no había recursos para la defensa, mientras que, si se invertía en defensa, se quedaba sin un desarrollo que fuera necesario proteger.

Las Fuerzas Armadas en las que piensa el gobierno no satisfacen a todos los Oficiales por igual. Sin embargo, la posición está tomada y ello requiere, en primer término, reformarlas. La actual administración del Ministerio de Defensa propuso que se discuta abiertamente cómo entiende cada fuerza la idea de suficiencia defensiva y en base a ello el Ministerio proveerá las guías para su instrumentación. Muchos Oficiales coinciden con las autoridades en que tres mil millones de presupuesto no es poco si se sabe administrar bien. Algunos que están disconformes solicitan la autonomía de gestión para destinar los recursos, situación que el ministerio no cree posible, si se pretende llegar a la interoperabilidad de las fuerzas. El Ministerio de Defensa está introduciendo los conceptos modernos de seguridad, disminuyendo asimismo las presiones bilaterales. Así, la respuesta regional de cooperación puede no ser un beneficio automático para los Estados Unidos ni convertirse en una protección de sus intereses. En principio, se aleja la opción del conflicto Norte-Sur, que puede retraducirse como pobreza, marginalidad, narcotráfico, agresión ambiental versus democracia, civilización, humanitarismo.

La visión ideal de cooperación dentro de regímenes democráticos choca con la cruda realidad de la pobreza. La marginación de regiones, la concentración de poder y la creciente diferenciación entre un primer mundo partícipe de la tecnología y la economía y el resto del planeta excluido de la competencia.

Se debe empezar la coordinación de políticas de seguridad informando mutuamente acerca de las legislaciones y procedimientos con los que cuenta cada país en materia de transferencia y control de tecnología para la defensa y la adecuación de las legislaciones nacionales con los regímenes de control de armamentos vigentes.

La cooperación regional para la República Argentina tiene que cimentarse en la transparencia en materia de armamentos como requisito indispensable para la conformación de un orden internacional estable y equitativo y como instrumento para evitar los malentendidos y la acumulación de juicios erróneos sobre las intenciones de los Estados.

En este momento en que las relaciones entre Estados están fuertemente basadas en acuerdos legales, tanto sean tratados, convenciones o procedimientos, América Latina tiene que desarrollar acuerdos que le permitan insertarse en los estilos actuales y al mismo tiempo tener una capacidad de negociación mayor. Países en donde la legalidad y la legitimidad han sido quebradas frecuentemente deben hacer un esfuerzo mayor para alcanzar acuerdos creíbles. Contribuir a la vigencia del derecho internacional es al mismo tiempo generar un crédito para que las organizaciones internacionales contribuyan a la defensa de los derechos de los Estados.

La discusión es qué nuevo tipo de seguridad queremos para la región. Desde la percepción de la OEA, Argentina, Brasil y Chile son países con capacidad militar intermedia. Si

bien hay diferencias entre ellas, junto a México son consideradas de un peso similar. Esto debería facilitar los acuerdos entre ellas y el logro de un equilibrio flexible. Obligaciones comunes y que comprometan de igual medida a los Estados.

El año pasado la OEA aprobó en su reunión general promover el intercambio de información acerca de sus políticas nacionales, leyes y procedimientos administrativos que gobiernan la transferencia de armas y tecnologías de uso dual, materiales y equipamientos que puedan ser utilizados en el área nuclear, química, biológica y en programas misilísticos. También propuso que se implementen medidas para el fomento de la confianza, como la notificación previa y la invitación de observadores en las operaciones militares mayores, el intercambio de información relevante y el mejoramiento de las comunicaciones.

Como paso previo, las Fuerzas Armadas deben adjuntar a su misión de defender la nación la de defender la democracia y sus instituciones, aun a costa de sus propios privilegios. Por primera vez, la conducción del desarme en América Latina es realizada por los civiles a cargo del gobierno.

El único tema que sigue siendo conflictivo para la Argentina es la relación con Gran Bretaña por el asunto de las islas Malvinas. Manteniendo el paraguas sobre el concepto de soberanía, se pudo avanzar en la negociación sobre pesca. Menos exitosas han sido las negociaciones en torno a la búsqueda de petróleo, o el intento de acercar posiciones con los KELPERS, o la extensión a 200 millas de jurisdicción marítimas sobre las islas Georgias y Sandwich del Sur. Pero como el Gobierno ha repetido en foros internacionales y en discursos en el país, sólo utilizará los recursos de la ley y el derecho para hacer prevalecer sus reclamos.

Todavía existen reticencias para aceptar el modelo de la seguridad cooperativa. La idea de una defensa coordinada no es una teoría ni una doctrina, sino un principio para la acción, vinculado al modelo de seguridad internacional que se vislumbra después de la Guerra Fría. Alcanzar esta meta requiere contar con incentivos positivos, consensuados y compartidos de forma tal que la violación de los acuerdos signifique un alto costo para un Estado. Es necesario revisar las rivalidades nacionales, tal como ha sucedido en otras regiones del mundo. Hoy ningún Estado puede negar la evolución de las tendencias mundiales, ni puede desconocer el peso de lo regional y global.

Para el desarrollo nacional ello no implica desconocer el peso y la existencia de lo nacional. La posibilidad de disputas reales y la función del Estado como marco de desenvolvimiento de una comunidad nacional es acompañar el destino interconectado y multidependiente de las naciones con proyectos defensivos acordes a la proyección de cada Estado.

CHILE Y LA SEGURIDAD HEMISFERICA

GERMAN GARCIA ARRIAGADA ⁽¹⁾
Coronel de Ejército

Introducción

Quisiera iniciar esta exposición con una reflexión que efectuara en 1826 el Libertador Simón Bolívar, ante el fracaso posterior de lo que se llamó el "**Primer Congreso de Estados Americanos**", celebrado en Panamá ("Congreso de Panamá" se llama también) en julio de 1826 ⁽²⁾.

"No hay buena fe en América, ni entre los hombres ni entre las naciones. Los Tratados son papeles, las Constituciones libros, las elecciones combates, la libertad anarquía y la vida tormento".

Esta visión sombría de Bolívar, que da origen a una visión realista de las RR.II en América Latina, parece proyectarse aún hasta nuestros tiempos, casi al final del siglo XX, en lo concerniente a la capacidad nuestra para estructurar un Sistema de Seguridad Hemisférica que funcione bien.

La "Nación Americana", que propugnaba el Libertador, chocó entrepitosamente con la "América de las Naciones", según el juicio de Diego Portales.

En efecto, el continente americano ha probado estar compuesto por naciones -al sur del Río Grande- de muy disímiles características políticas, sociales, económicas y culturales, además de sus diferencias geográficas y geopolíticas evidentes.

Prevalecen en él las fuerzas centrífugas sobre las centrípetas ⁽³⁾ que hicieron fundar sobre estas últimas el ideal del americanismo, que inspiró fuertemente la emancipación del dominio español en el siglo pasado. Y, por añadidura, la creencia de que un sistema de seguridad colectiva hemisférico podría funcionar libre de estas diferencias estructurales y, lo que es más importante, libre de la influencia desestabilizante del poderío político y militar de EE.UU. de América.

Lamentablemente se ha podido comprobar que, históricamente, la seguridad hemisférica ha sido, en la práctica, la apropiada **cobertura** a la política exterior norteamericana, la cual ha adquirido diversas facetas para el cumplimiento de sus objetivos: la "**doctrina Monroe**" (1823); el "**destino manifiesto**"; la política del "**gran garrote**"; la "**diplomacia del dólar**"; la política del "**buen vecino**"; el **panamericanismo**; el **TIAR**, sin olvidar proyectos fracasados, como la "**Alianza para el Progreso**" y la "**doctrina Nixon**".

(1) Las opiniones vertidas en esta ponencia no representan necesariamente la posición oficial del Ejército de Chile.

(2) El 15 de julio de 1826 -y como instrumento principal emanado del Congreso de Panamá- las repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos suscribieron el "tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua". El tratado no entró en vigor, porque solamente fue ratificado por Colombia.

(3) Mayores antecedentes sobre estas fuerzas en Van Klaveren, Alberto, "Los antecedentes históricos del Sistema Interamericano", en Antecedentes, balances y perspectivas del Sistema Interamericano. Editor, Díaz Albónico, Rodrigo, "Estudios Internacionales", Instituto de Estudios Internacionales de la U. de Chile, Ed. Universitaria, Santiago, 1977, pág. 23 y sig. Ver también Boersner, Demetrio, Relaciones Internacionales de América Latina. Breve Historia, Editorial Nueva Sociedad, Caracas - San José, 2da. Edición 1986, pág. 356 y sig.

Del mismo modo, la permanente intromisión de EE.UU. de A. en los asuntos internos de los Estados latinoamericanos es una suerte de **leit motiv** al que la región está acostumbrada, tanto en el pasado como en los tiempos presentes.

Como ejemplo, se puede indicar que sólo entre 1898 y 1930, un lapso de 32 años, Estados Unidos intervino 25 veces por medio de las armas u otras formas no violentas, pero en contra del Derecho Internacional⁽⁴⁾:

- en México 2 veces,
- en Panamá 5 veces,
- en Cuba 4 veces
- en Haití 1 vez,
- en Santo Domingo 5 veces,
- en Honduras 6 veces,
- en Costa Rica 1 vez,
- en Colombia 1 vez.

Todo esto ha producido -sumado a las múltiples intervenciones norteamericanas, desde 1930 hasta la reciente de Panamá en 1989- un gran desaliento en la región y la constante desconfianza de los Estados Americanos hacia su poderoso vecino.

"Atar" al gigante.

Los países latinoamericanos han hecho gala de toda su imaginación e inventiva por crear "salvaguardas" jurídicas contra el uso del enorme poderío de EE.UU. Abundan, en este sentido, las declaraciones sobre "igualdad jurídica de los Estados" y la "no intervención en los asuntos internos de otro Estado" y la "libre determinación de los pueblos" (amén del mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias). Así, nuestras **debilidades** se han transformado en "**principios**" recurrentes de la política exterior latinoamericana. Según lo indica un autor: "Como enanos de Lilliput -las naciones latinoamericanas- han tratado de atar al Gulliver que representa los EE.UU. con una enorme masa de nudos jurídicos"⁽⁵⁾.

Un representante norteamericano, por más de diez años, ante el Consejo de la OEA -John C. Dreier- señaló lo siguiente, para graficar su visión y su experiencia: "Las disputas jurídicas son el lenguaje de la política interamericana, y la enredada madeja de precedentes jurídicos y procedimientos institucionales en la OEA proporciona amplia oportunidad para continuar estas disputas ad infinitum"⁽⁶⁾.

Crisis del Sistema Interamericano de Seguridad

Nuestro supuesto básico (hipótesis) es que el sistema interamericano de seguridad colectiva se encuentra en crisis desde hace un prolongado tiempo y hay signos evidentes que ya habría colapsado.

Lo anterior se fundamenta en el hecho de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que tiene la responsabilidad, entre otras misiones, de la defensa hemisférica, se ha comportado como una "alianza militar desestabilizante", por cuanto ella está integrada por -ahora- la única superpotencia mundial y naciones en vías de desarrollo con una diferencia

(4) Recabarren, Sergio, "La solidaridad continental", Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 1951, pág. 16.

(5) Connell-Smith, Gordon, "El Sistema Interamericano", Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 46.

(6) *Ibid.*

enorme en cuanto a sus potencialidades y realidades estructurales con respecto a EE.UU. e, incluso, como se indicara anteriormente, poseedores entre sí de capacidades dispares de todo orden (donde pueden encontrarse Estados que incluso no tienen ejércitos regulares o FF.AA. convencionales).

Además, el principal y más poderoso integrante de esta alianza mantiene sólidos lazos con otros aliados extracontinentales (OTAN), situados en un ámbito geográfico diferente y con objetivos políticos que pueden -y así ha quedado en evidencia en 1982, con la guerra de las Falkland o Malvinas- ser totalmente contrapuestos a los de algún integrante del TIAR.

La guerra del Atlántico Sur de 1982 significó la pérdida de confiabilidad en el TIAR, como mecanismo de paz en América y como organización que pueda proteger a sus miembros en un conflicto extracontinental. La opción de EE.UU. en dicha crisis fue la última confirmación de un hecho sabido, pero callado en América, y por callado olvidado: ningún lazo jurídico, ni sujeción a principios básicos de política interamericana podrán detener jamás a EE.UU. ante la consecución de sus propios objetivos políticos y estratégicos, que consideren fundamentales.

El TIAR fue concebido, principalmente, como una defensa ante un agresor extracontinental. Si se considera como antecedente remoto de dicho tratado la Declaración de Panamá (1939), suscrita en la 1.ª Reunión de Consulta de los Ministros de RR.EE. de las repúblicas americanas -donde se estableció por primera vez una Zona de Seguridad Americana- el agresor estaba representado por las potencias del Eje. Para 1945 esa amenaza había desaparecido.

Proyecto Chileno

Cabe destacar que Chile presentó en 1946 un anteproyecto de Tratado de Asistencia Recíproca y Solidaridad Continental a la Unión Panamericana (la OEA no había sido creada aún).

"El proyecto de Chile fue redactado no como una proposición formal, sino como una exteriorización de sus puntos de vista sobre la materia y tomando en consideración, especialmente, los proyectos presentados por Brasil y los Estados Unidos de América y, principalmente, lo estipulado en el Acta de Chapultepec"⁽⁷⁾.

Tal como lo señalara posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en 1947: "Es satisfactorio dejar constancia en esta Memoria que las disposiciones generales y básicas de nuestro proyecto fueron casi totalmente consideradas en el texto que aprobó la Conferencia"⁽⁸⁾ (se refiere a la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y seguridad del continente)⁽⁹⁾.

Permanente definición del enemigo por EE.UU.

Para 1947 -junto al nacimiento del TIAR- EE.UU. había definido al nuevo enemigo y el carácter de la amenaza que éste representaba. Era el inicio de la Guerra Fría. Al no poder enfrentar directamente en el escenario europeo a la URSS., EE.UU. trasladó el conflicto de baja intensidad a las periferias; una de estas periferias fue -y en cierto sentido continúa siéndolo- América Latina, donde la lucha contra el comunismo adoptó diversas modalidades y resultados, ya fuera conducida esta acción por gobiernos democráticos (según la "tradicción" de la región) o bien el tipo autoritario, constitucionales o no constitucionales.

(7) República de Chile, Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, (Año 1946), Imprenta Chile, Santiago, 1949, pág. 369.

(8) República de Chile, Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, (Año 1947), Imprenta Chile, Santiago, 1949, pág. 221.

(9) La Conferencia se realizó en el Hotel Quitandinha, Petrópolis, a unos 25 Kms. de Río de Janeiro. Estuvieron representados 20 Estados Americanos, cuya mayoría envió delegaciones encabezadas por sus Ministros de Relaciones Exteriores. En calidad de observador asistió el Secretario General de Naciones Unidas.

Históricamente esto no tenía nada de nuevo; la definición del enemigo y la amenaza venía desde comienzos del siglo pasado, cuando el Presidente Monroe señaló a Europa y sus intentos colonialistas en esta región, como el enemigo común de las nacientes repúblicas americanas. Se estableció, por parte de EE.UU., la noción del "hemisferio" y la premisa que había "intereses" comunes entre la nación del Norte y América Latina. Todo esto resultó ser un mito, tal como la supuesta "igualdad" entre los Estados partícipes del sistema.

En realidad, desde que se proclamó la Doctrina Monroe, Washington consideró a América Latina y el Caribe, más que nada, como un área de su exclusiva influencia. Lo que debía leerse "entre líneas", en la histórica declaración del Presidente J. Monroe, era que si alguien iba a tener intereses en los países recientemente independizados de España, ese país debía ser EE.UU. Por cercanía geográfica, por continuidad y por poseer un sistema de gobierno republicano -al cual todos en América querían emular- no podía ser otro el llamado a adjudicarse el tutelaje de tan noveles repúblicas.

De ahí que esta constante definición del enemigo y la amenaza -aceptada o renuenteemente aceptada en América- afectó desde sus orígenes al sistema hemisférico interamericano. Y no pocos Estados se acostumbraron y terminaron, la mayoría, soportando este procedimiento.

Esta razón y el desencanto del no funcionamiento de la seguridad hemisférica desde sus inicios ⁽¹⁰⁾ hace muy valedera la proposición en cuanto a que **"una experiencia histórica desagradable puede impedir la alianza con países relacionados con esa experiencia"**⁽¹¹⁾.

Sin embargo, la permanente alimentación -de ideas y materiales- norteamericana hacia América Latina sobre la descripción de la amenaza y el enemigo hizo que, finalmente -durante casi toda la Guerra Fría (por lo menos hasta la década del 60)- los Estados de la región apoyaran, prácticamente sin contrapeso, las acciones exteriores de EE.UU. dentro del propio continente. Luego, el enunciado que: "mientras mayor sea el grado en que los miembros de la alianza perciban al enemigo como amenaza, mayor será su dependencia en el líder del bloque", se aplicó plenamente ⁽¹²⁾.

Dependencia permanente

Esta dependencia excesiva que se mantuvo con EE.UU. -y que continúa, pese a los cambios mundiales- tuvo una fuerte tendencia a desnaturalizar a los militares de cada nación latinoamericana al desnacionalizarla e hipotecarla a los intereses de seguridad norteamericanos ⁽¹³⁾.

Como una forma de revertir esta situación, algunos países de la región -incluido Chile- han desplegado ingentes esfuerzos por crear y desarrollar industrias de armas propias o buscar fuentes de alternativas no norteamericanas.

Particularmente exitosos han resultado los programas que mantienen las industrias militares de las tres ramas de las FF.AA. de Chile. Creemos que estos esfuerzos deben continuar y fortalecerse, buscando asociados extracontinentales, que permitan el intercambio de tecnología y la producción conjunta de ingenios defensivos; vehículos y carros de combate; naves y aeronaves, etc.

(10) En 1833 -a sólo 10 años de la declaración de Monroe- Inglaterra tomó posesión de las islas Falkland o Malvinas, ante la indiferencia de EE.UU.

(11) Holsti, Ole R., Hopmann P., Terrence y Sullivan, John D., "Unity and Disintegration in international Alliances: Comparative Studies", A Wiley - Interscience Publication, John Wiley and Sons Inc., New York, 1973, pág. 265.

(12) *Ibid.*, pág. 225.

(13) Child, John, "Strategic Concepts in Latin America; an up date", Inter American Economic Affairs, Vol. 34, Nº 1, 1981.

¿Por que ha fracasado el TIAR?

Fuera de su inoperabilidad en situaciones de real crisis -que es cuando se prueba un sistema- el TIAR ha fracasado porque intentó ser muchas cosas a la vez, aunque hay que reconocer que en algunos roles tuvo éxito.

Trató de ser una alianza en la década de los 60, cuando se empleó para enfrentar la amenaza de las guerrillas castro - comunistas. Un sistema de seguridad colectiva, cuando se impusieron sanciones contra un Estado miembro, acusado de cometer agresión, como fue el caso de Trujillo en República Dominicana, en 1960, después del atentado contra el Presidente Betancourt de Venezuela. Un sistema de arreglo pacífico de controversias, cuando se han empleado los recursos político - diplomáticos para solucionar problemas internacionales, por medio de la negociación, el arbitraje, la mediación y la conciliación⁽¹⁴⁾. Un sistema de cooperación y coordinación militar, cuando se crearon los organismos militares para servir como foro y canal de comunicación entre las instituciones castrenses del Continente, facilitando el establecimiento de un Sistema (o subsistema) Militar Interamericano.

La *alianza* que podría representar el TIAR no es *pura*, por los siguientes fundamentos:

- a.- En la actualidad no está definido ni el enemigo ni la amenaza.
- b.- A pesar de contemplarse el uso de la fuerza armada (Art. 8º del TIAR), este uso no es obligatorio (Art. 20º).
- c.- El tratado no es selectivo, ya que 28 de los 32 países independientes del Continente son miembros de la OEA. y 21 países han ratificado el TIAR.
- d.- La colaboración militar no es fuerte ni constante, ni tampoco específica.
- e.- El enfoque no está bien definido hacia un enemigo externo.
- f.- Lo más importante, el TIAR no puede generar suficiente poder militar para disuadir al país más poderoso -EE.UU.- en caso de que éste sea el agresor.

Luego, en este caso, parece ser que la alianza es el resultado de esperanzas de seguridad colectiva frustradas⁽¹⁵⁾. Y para que sea viable, debe estar basada -la alianza- en la mutualidad de intereses estratégicos.

Necesidad de una nueva estructura de relaciones

Porque una de las interrogantes que surge en este nuevo orden a nivel regional es determinar cómo se estructurarán las relaciones entre EE.UU. y los países de su flanco Sur. Desaparecida la URSS y desaparecida la amenaza de agresión comunista que ella representaba en el Continente, ¿ qué puede unir a los países de América Latina y el Caribe para seguir aliados a los EE.UU. ?

Si creemos que el fin de la guerra fría puede ser también el fin de los conflictos interestatales de la región, podemos estar cometiendo un grave error de apreciación. Porque

(14) En un momento se pensó que el Pacto de Bogotá (1948), que estableció el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, llenaría este cometido pero, sin embargo, dicho Pacto nunca tuvo la cantidad necesaria de ratificaciones y fue necesario emplear el TIAR, en su reemplazo, para cumplir este objetivo.

(15) Holsti, Hopmann y Sullivan, Op. Cit., 1973, pág. 253.

una cosa es el término del conflicto Este-Oeste, y su lógica de guerra fría, y otra es creer que se ha terminado la lógica del poder y sustentación tradicional: *la intervención*.

Además, la tipología de los conflictos en América Latina, en su mayoría, no tiene ninguna relación con el enfrentamiento que mantuvieron, post II Guerra Mundial, los EE.UU. y la ex URSS.

Aunque el Continente Americano fue parte -como periferia- del escenario de la Guerra Fría, las disputas entre los países no obedecieron a esta dinámica, por lo cual siguen persistiendo hasta este momento.

América Latina, ¿un Continente pacífico o conflictivo?

Por muchas décadas, y en comparación con otras áreas del mundo, la respuesta ha sido positiva. La última gran guerra que enfrentó a países del continente fue la Guerra del Chaco (1932-1935)⁽¹⁶⁾ entre Paraguay y Bolivia. De una u otra forma, sin embargo, los Estados han encontrado medios de preservar la paz; pero la guerra de las Falkland o Malvinas estaría confirmando que hay ciertos objetivos geoestratégicos en la región por los cuales se está dispuesto a iniciar un conflicto bélico.

La disputa peruano-ecuatoriana, por territorios en la cordillera del Cóndor; la tensión colombiana-venezolana, por la delimitación marítima del Golfo de Venezuela y las complejas relaciones de Chile con sus vecinos, con un historial cíclico de tensiones, parecen confirmar, entre otras, la existencia de situaciones latentes de conflictos o, al menos, la presencia de fronteras vivas, altamente sensibles a los cambios en las fuerzas internas, que presionan hacia el área donde las soberanías se encuentran.

Ahora bien, ¿qué papel podría desempeñar EE.UU. frente a estas probables situaciones conflictivas de sus vecinos australes?

La política exterior norteamericana ha estado dominada por una disputa histórica entre los "idealistas" y los "realistas", en su concepción de las Relaciones Internacionales. Ya sea que predomine una u otra tendencia en el Departamento de Estado norteamericano, así será su tratamiento de los problemas mundiales y/o regionales.

En el terreno práctico y que afecta al continente, se observa que el término de la Guerra Fría ha producido una ola de optimismo, especialmente en la región que nos preocupa. Esto se manifiesta claramente ante la evidencia de una política norteamericana de señalar, nuevamente, al enemigo y el carácter de su amenaza; esta vez el enemigo sería el narcotráfico y sus vinculaciones con el terrorismo, la subversión y la delincuencia nacional e internacional. Este tema, importantísimo por cierto, para la seguridad hemisférica actual, no puede ni debe transformarse en una política nacional que resuelva minimizar las FF.AA., al amparo de este momento histórico de relativa paz mundial y regional⁽¹⁷⁾.

Hay, al menos, cuatro premisas básicas⁽¹⁸⁾ que se han detectado y que recurrentemente se utilizan para justificar reducciones en las FF.AA o, lo que es grave, un cambio en su rol constitucional:

(16) El 15 de julio de 1932 Bolivia atacó a Paraguay. El cese del fuego se acordó el 14 de julio de 1935. El 21 de julio de 1938 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Paz, Amistad y Límites entre ambos países, con el patrocinio de Argentina, Brasil, Chile, EE.UU., Perú y Uruguay.

(17) Lo cual no es completamente cierto, por cuanto la guerra en la ex Yugoslavia, por citar sólo un conflicto, de los varios que se han desatado al término de la Guerra Fría, promete convertir a esa zona en el "Libano Europeo".

(18) Paul Latorre, Adolfo, ponencia en Mesa Redonda "El nuevo orden internacional y su relación con la política de defensa en el ámbito interamericano", en Seminario "Política de Defensa", realizado en la Academia de Guerra del Ejército, en Memorial del Ejército de Chile, N° 438, 1991, pág. 184.

- 1º "Que ya se acabó el conflicto Este-Oeste y con él la subversión armada de inspiración soviética.
- 2º Que las hipótesis de conflicto de las FF.AA. de la región son esencialmente inválidas, porque prevén posibles conflictos con naciones limítrofes. En un contexto regional democrático las hipótesis de conflictos han sido reemplazadas por *hipótesis de cooperación* (lo destacado es nuestro); lo que ahora pasa a primer plano es la defensa colectiva de la democracia.
- 3º Que, por lo mismo, las FF.AA. de las naciones de Iberoamérica no tienen necesidad ni de armas avanzadas ni, en general, de tecnología militar moderna.
- 4º Que, como consecuencia de todo lo anterior, se puede y se debe someter a las FF.AA. iberoamericanas a una estricta austeridad presupuestaria, reduciéndose drásticamente su personal y los haberes de las tropas, suprimiendo determinados cuerpos e, incluso, eliminando del todo a las instituciones militares".

Estos argumentos pueden ser válidos únicamente para los idealistas recalcitrantes o los que ignoran la historia o tienen una visión infantil de ella, limitada sólo a los últimos años. No hay que olvidar, al respecto, el hermoso idealismo generado al término de la Primera Guerra Mundial, cuando no sólo había caído un imperio, sino tres (ruso, alemán y austro-húngaro); o tal vez dos más (inglés y francés). Se pensó en esa época que la guerra podía suprimirse por la ley, o que la Sociedad de Naciones, por su sola existencia, podría resolver los conflictos internacionales y vigilar el correcto cumplimiento de los tratados ⁽¹⁹⁾.

Sería ilusorio autoconvencernos de que los conflictos desaparecerán o tenderán a disminuir en el futuro -lógicamente que éste es el ideal de todos- sólo porque se ha producido un cambio en el orden político mundial. Hay que comprender que lo que se vive en estos momentos, más que una situación de estabilidad, es una situación de transición desde un sistema bipolar de equilibrio de poderes hacia otra forma de equilibrio u orden internacional, que aún no está plenamente definido.

No cabe duda de que se pueden efectuar importantes logros diplomáticos para solucionar pacíficamente antiguas controversias entre Estados; el reciente acuerdo entre Chile y Perú, que pone término a diversos puntos pendientes del Tratado de 1929, es un ejemplo claro y positivo de lo anterior.

Pero esto no elimina el conflicto, en su naturaleza sociológica; lo aleja, lo reduce y minimiza. ¿O hemos olvidado que los acuerdos, tratados o compromisos internacionales no cumplidos plenamente han sido la causa de guerras no deseadas, o de graves tensiones y crisis en que nos hemos visto envueltos en nuestra historia pasada y reciente?

El conflicto estará siempre presente cuando, a través de la guerra, exista la esperanza de una paz mejor, ante una problemática que no ha sido posible superar mediante los métodos y procedimientos pacíficos.

Los conflictos -de todo orden- en América Latina son de antigua data. No ha sido, al menos en el caso nacional, una tarea de las FF.AA. mantenerlos latentes, exacerbarlos o alimentarlos, con fines espúreos para obtener recursos humanos y materiales. Al contrario, ha sido bajo el gobierno militar pasado que se ha zanjado una antigua controversia con Argentina,

(19) De este orden fueron los famosos 14 puntos del plan del Pde. W. Wilson de E.E.UU., cuyo contenido básico era la teoría de que los gobiernos son buenos o malos según su forma jurídica y no según los hombres que los integran.

asegurando el mantenimiento de la paz en la región austral y creando mecanismos que alejen las posibilidades de escalar a una situación de crisis política internacional. Tampoco se puede olvidar que bajo la presidencia del General Carlos Ibáñez se firmó el Tratado de Límites con Perú en 1929, que fue precedido por décadas de tensiones y mutuas desconfianzas, que hicieron temer un rebrote del conflicto del siglo pasado con ese país.

En suma, las FF.AA. en Chile tienen una clara conciencia del valor incuestionable de la paz para el desarrollo y progreso de las naciones, pero también la firme convicción de que ésta no es segura ni perdurable sin la existencia de instituciones castrenses profesionales y con el adecuado material y equipo disuasivo, porque la fuerza es de una importancia vital en las relaciones internacionales; y sin la existencia de fuerzas militares no se puede hablar de seguridad hemisférica, ni menos de defensa continental.

Por mucho que se discuta acerca de la obsolescencia de las hipótesis de conflicto⁽²⁰⁾ en América Latina, éstos existen y un "descuido estratégico benigno"⁽²¹⁾ de los EE.UU. podría traducirse en una desatención progresiva a los asuntos latinoamericanos, por encontrarse dedicado a atender los problemas europeos, asiáticos o africanos. También podría contribuir a esta conducta una vuelta al tradicional "aislacionismo" norteamericano, porque éste es un concepto y práctica muy arraigados en la cultura política norteamericana.

Con el término de la Guerra Fría los sectores más conservadores se han unido a los liberales para exigir el término del involucramiento norteamericano en los asuntos del mundo. Bajo el lema "pongamos a América primero", los aislacionistas han recobrado bríos. Dicen: "EE.UU. debe empezar a pensar no en términos del bienestar mundial, sino en sus verdaderos intereses nacionales"⁽²²⁾.

En un escenario de "aislacionismo" o "descuido estratégico" norteamericano, Latinoamérica podría estar viviendo, a comienzos de siglo, en una era de renacimiento de conflictos larvados de origen territorial, derivando a por recursos y/o por influencia⁽²³⁾. Si el "descuido" se traduce en una desigual asignación de ayuda militar y programas y planes de entrenamiento militar y venta de armas y tecnología militar discrecionales, se agrega un ingrediente más explosivo a la situación⁽²⁴⁾.

(20) Sucintamente se puede agrupar a los conflictos en los siguientes:

- Gran conflicto de los Andes, dividido a su vez, en:
 - Conflicto de los Andes Centrales, que involucra a Chile, Perú y Bolivia.
 - Conflicto de los Andes Septentrionales, que involucra a Perú y Ecuador.
 - Conflicto de los Andes Australes, que involucra a Chile y Argentina.
- Conflicto del Atlántico Sur, que involucra a Argentina y Gran Bretaña.
- Conflictos del Caribe Sudamericano, que involucra a Estados americanos con costas en el Caribe; entre otros se encuentran los conflictos que enfrentan a:
 - Colombia y Nicaragua.
 - Colombia y Venezuela.
 - Venezuela y Guyana.
 - Guyana y Surinam.

Mayores antecedentes en Child, Jack, «Geopolitics and Conflict in South America. Quarrels Among Neighbors». Praeger Special Studies. Praeger Scientific, New York, U.S.A., 1985, pág. 76 y sig.

(21) Child, John, Op.Cit., 1981.

(22) Tonelson, Alan, citado por Brito M., Juan Ignacio en «El momento norteamericano», en «El Mercurio», Santiago de Chile, 22 de Octubre de 1991.

(23) Para mayores antecedentes sobre la tipología de los conflictos en América ver, Child, Jack, Op.Cit. 1985, pág. 13 y sig.

(24) Ya existen ensayos de civiles y militares norteamericanos que se refieren a los programas de asistencia militar hacia algunos países de la región, a fin de robustecer el fortalecimiento de un liderazgo civil eficiente en la administración de los recursos armados. Igualmente plantean las condiciones de elegibilidad para recibir esta ayuda, a través de las "certificaciones presidenciales" que son manifestaciones escritas que el Presidente de EE.UU. considera que el otorgar equipamiento y servicios de defensa a un país en particular va a fortalecer el gobierno democrático del país y sus instituciones, como también profesionalizar sus fuerzas militares. Ver Rubio, Silvana y González, Mike, en "El impacto de los programas de asistencia militar norteamericana en los países del Cono Sur", en Revista Adelante, Invierno 1992, pág. 62 y sig.

El futuro de la seguridad hemisférica

Su realidad histórica

Se pueden establecer las siguientes realidades para señalar lo que ha sido el sistema de seguridad hemisférica:

- 1º No hay actualmente -como tampoco en el pasado- coincidencia de intereses estratégicos entre EE.UU. y los Estados del continente americano.
- 2º El concepto de seguridad hemisférica es una creación original latinoamericana, de la cual se ha servido EE.UU. para sus objetivos políticos y estratégicos en la región.
- 3º La solidaridad continental se quebrantó en los conflictos bélicos y diplomáticos internos latinoamericanos y por la intromisión desequilibrante de EE.UU. en la región⁽²⁵⁾ y las utilidades unilaterales de su poder militar, que han llevado a la inoperancia de la seguridad colectiva.
- 4º Los intereses específicos de seguridad hemisférica latinoamericanos han sido tradicionalmente postergados o ignorados por EE.UU. Es más, la defensa de los intereses norteamericanos, dentro del marco interamericano, se han llevado a cabo en territorio de América Latina y el Caribe, trayendo a menudo, como consecuencia, la confrontación entre los propios Estados miembros del sistema.
- 5º El recurso al TIAR, en el presente, si fuere necesario, será de una efectividad muy baja, casi nula.

Reorientación necesaria.

Luego, parece evidente que el sistema interamericano de seguridad hemisférica requiere una reorientación, a fin de eliminar las vulnerabilidades que presenta⁽²⁶⁾.

Este es un tema que ha estado de actualidad prácticamente de 1982 en adelante (guerra de las Falkland o Malvinas) y con énfasis creciente después de la invasión norteamericana a Grenada (1983) y Panamá (1989).

El asunto es muy complejo y se ha abordado en anteriores Seminarios, organizados tanto por facultades castrenses como civiles.

El problema parte de la definición misma de seguridad colectiva. Para un autor es "un mecanismo institucional de acción conjunta, mediante el cual todos los Estados que lo integran se comprometen a contrarrestar toda acción que contra cualquiera de ellos se intente, mediante el empleo de la fuerza concertada en contra del Estado agresor"⁽²⁷⁾. En otras palabras es la respuesta de varios Estados al ejercicio del derecho de legítima defensa frente a un acto de agresión.

(25) Esto último ha sido reconocido, incluso, por representantes norteamericanos ante la OEA. Ver Eunaudi, Luigi, "La política hemisférica de Estados Unidos en la década actual", en Fuerzas Armadas y Sociedad, año 6, Vol. VI, Nº 1, Enero/Marzo 1991, publicación de FLACSO, pág. 28.

(26) Algunas de estas vulnerabilidades, en síntesis, son:

- Ruptura del sistema por el incumplimiento de compromisos.
- Conflictos de grandes proporciones entre naciones, que conduzcan a la formación de bloques y a la escisión del sistema.
- Adhesión de una o más naciones a ideologías que atentan contra la democracia, los principios del mundo occidental cristiano y los intereses del sistema.
- Intención manifiesta de cualquier país de poseer armamento nuclear.

(27) Gamboa, Fernando, "Manual de Derecho Internacional Público", 1986, citado por Figueroa Pta, Uldaricio, Organismos Internacionales, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991, pág. 557.

También se la ha definido como "la condición lograda por un grupo de países en los que, existiendo una suficiente comunidad de intereses, han traducido en una expresión jurídica el compromiso formal de integrar sus capacidades, para enfrentar con razonables posibilidades de éxito las amenazas o agresiones de que puedan ser objeto, individual o colectivamente" (28).

Con todo, estas definiciones -impecables en su estructura- no representan lo que ha sido la realidad de la seguridad hemisférica y, como lo reconociera un político nacional, refiriéndose a esta materia, "existe una gran desorientación frente al problema de la seguridad" (29) y los planteamientos son muy variados e incluso excluyentes unos de otros. Se ha llegado a sostener que, con el término de la Guerra Fría, "es necesario reconocer que el tema de la seguridad hemisférica es mayormente una materia que se refiere a vigilancia fronteriza, a la cooperación para mantener abiertos importantes cruces de rutas navales y al intercambio de información sobre criminales" (30). Esto, por cierto, es una exageración que confunde importantes roles militares a nivel continental con funciones netamente policiales.

El término de la Guerra Fría -y el optimismo que recorre la región- hace que en ciertos sectores se pregunten: ¿contra quién debemos o queremos defendernos, y con qué medios? Algunos llegan más lejos, en términos de abolir la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa; las maniobras navales conjuntas y restringir los intercambios militares al máximo (31).

Estas posiciones están condicionadas por situaciones coyunturales y contienen, a su vez, una fuerte dosis ideológica. Con todo, la seguridad hemisférica continúa siendo un tema del mayor interés en estos momentos.

Antiguas y nuevas amenazas

La caída de la ex URSS y el fracaso del comunismo en Europa, que ha traído el término de la guerra fría, no han significado en América Latina, automáticamente, el fin del comunismo, ni tampoco, como algunos pensaron precipitadamente, el fin del terrorismo y la subversión. Faltos ya de recursos provenientes del mundo que se ha derrumbado en Europa central y oriental, el terrorismo y la subversión en América se han aliado con el narcotráfico y la delincuencia, a fin de continuar una lucha por imponer esquemas obsoletos que, teórica y prácticamente, han demostrado su fracaso en todas las latitudes del planeta.

Luego, ésta es una nueva amenaza a conjurar en la región. Lo que debe establecerse con nitidez es la separación entre la dimensión militar y la policial de este flagelo, que impida la confusión de roles, tanto para los responsables de definir una política nacional de defensa, como para los encargados de ejecutarla.

Además, las posibles amenazas extracontinentales -ya no probablemente de la ex órbita soviética- no han desaparecido del todo.

Una agresión a territorios continentales o insulares, por hipotética que sea, no puede desecharse, ni menos en Chile, poseedor de un inmenso territorio marítimo, en su triple dimensión: continental, insular y antártico. La agresión puede revestir características económicas, que

(28) Arancibia, Fernando, comentario a Eunaudi, Luigi, Op.Cit., 1991, pág.30.

(29) Arriagada, Genaro, comentario a Storani, Federico, "Desafíos a la Seguridad Hemisférica en el contexto pos guerra fría: una perspectiva latinoamericana", en Muñoz V., Heraldo (compilador), El fin del fantasma. Las relaciones interamericanas después de la guerra fría, Ed. Hachette, Santiago de Chile, 1992, pág. 27.

(30) Falcoff, Mark, "Desafíos a la Seguridad en el Hemisferio: una visión norteamericana", en Muñoz V., Heraldo, Op.Cit., 1992, pág. 220.

(31) Ibíd.

afecten nuestros recursos energéticos y/o alimenticios, ⁽³²⁾ o bien otras formas de invasión comercial que coarten nuestra libertad económica y soberanía territorial. En fin, en un mundo interdependiente, son múltiples los métodos para agredir -sin que constituya necesariamente un ataque armado- a un Estado de recursos militares limitados.

Entonces, asuntos de seguridad hemisférica abundan, pero requieren un profundo análisis multilateral de la realidad de nuestro continente, para definir las amenazas actuales y la operatividad de los mecanismos existentes.

Y todos saben que no es el TIAR el inoperante per se, sino la carencia -consciente o inconsciente, justificada e injustificada- de voluntad política de los Estados signatarios para hacerlo funcionar, a pesar de EE.UU.

Elementos para una reorientación del sistema

Cualquier nuevo sistema que se estructure para satisfacer las necesidades de seguridad estará destinado al fracaso si no hay vocación necesaria para aplicarlo integralmente en esta nueva realidad. De haber cambios, lo más prudente es que éstos sean graduales y propiciados por los órganos competentes que conforman el sistema de seguridad hemisférica; esto es, los Estados miembros del TIAR y los organismos relacionados, como es la **Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa** (que depende de la JID).

Una reorientación del sistema de seguridad hemisférico deberá aceptar también, como elemento necesario, la participación de EE.UU. en él. Sería una utopía pensar que en el futuro los EE.UU. no formen parte de la "alianza" hemisférica. El vacío de poder que crearía su ausencia sería peor que la excesiva "presencia no deseada" en los asuntos internos de los Estados americanos. Del mismo modo, es ingenuo pensar que EE.UU. no seguirá interviniendo en lo que constituye su vecindad geográfica.

Relación militar madura

Más que desembarazarse de este poderoso vecino y "aliado" en el TIAR, debe propiciarse lo que se ha denominado una "**relación militar madura**" ⁽³³⁾ con EE.UU., que debería considerar los siguientes elementos :

- Un reconocimiento realista que, si bien los intereses de seguridad de los EE.UU. y América Latina y el Caribe no convergen totalmente -como no convergieron en el pasado monroísmo y bolivarismo- lo hacen en grado suficiente (incluso post Guerra Fría) para que valga la pena apoyar y expandir las instituciones de seguridad hemisférica bilaterales y multilaterales.
- Un mayor respeto mutuo. Esto incluiría, como mínimo, una buena disposición norteamericana para abandonar su rol dominante en las instituciones de cooperación militar hemisférica⁽³⁴⁾, y la buena disposición del resto de los Estados para evitar las confrontaciones con EE.UU. en estas mismas instituciones.

(32) No puede descartarse, tampoco, que Chile posee "recursos estratégicos" vitales para su seguridad, como lo son los pasos oceánicos australes y sus posesiones insulares.

(33) Child, John, Op. Cit., 1981, pág. 7.

(34) Un solo ejemplo. El presidente de la Junta Interamericana de Defensa debe ser siempre un General de las FF.AA. norteamericanas, el cual es, al mismo tiempo, el Director del Colegio Interamericano de Defensa. El Secretario de la JID debe ser también un oficial norteamericano.

- Abandono de las políticas norteamericanas relativas a la asistencia de seguridad y transferencia de armas y tecnología, que son vistas como paternalistas o intervencionistas por los latinoamericanos.
- Otorgar mayores recursos y dar más énfasis a las instituciones multilaterales del "sistema militar interamericano", tales como las Conferencias de Ejércitos Americanos (CEA) y la Junta Interamericana de Defensa (JID) (que data de 1942 y que ha proporcionado a los Estados americanos muchos planes, estudios y manuales dirigidos a contrarrestar las numerosas amenazas contra la paz y la seguridad del continente).
- Un mayor compromiso por hallar y apoyar áreas de cooperación militar significativas, que incluyan ejercicios conjuntos; asistencia humanitaria en casos de desastres naturales; preparación y ejecución de misiones de paz y observadores; procedimientos de búsqueda y rescate, etc.

En suma, instancias crecientes de "encuentro" militar y civil, donde se analicen conjuntamente los problemas de seguridad que afectan a la región.

Conclusiones

Lo que suceda con la seguridad hemisférica en el futuro está condicionado, en gran medida, a lo que resuelva hacer EE.UU. en sus relaciones con la región.

EE.UU. ha salido fortalecido debido a las transformaciones ocurridas en Europa Central y del Este no porque haya aumentado su fuerza, sino porque ha disminuido -no desaparecido- la de su gran antagonista. Su triunfo ideológico y político. La "Guerra Fría" que libró contra la ex URSS afortunadamente terminó sin una guerra nuclear o convencional. La URSS se desintegró por propia voluntad y regresó a sus fronteras de 1940, donde ahora está siendo desafiada al interior de sus propios límites.

- Sea que haya orden o caos en Europa, EE.UU. tendría sólo dos opciones en sus relaciones con nuestra región: la primera consiste en ejercer solos y "a solas" la influencia que su inmenso poder le otorga. La segunda, más en consonancia con lo que está sucediendo en otras partes del mundo, es buscar con los países latinoamericanos una asociación o comunidad de Estados, pero con una OEA más activa y moderna, dirigiendo los asuntos de la región -en los que se incluyen los de seguridad- y con un TIAR reorientado a la actual situación mundial y continental.
- El nuevo orden en la seguridad hemisférica debe comenzar por establecer una identidad de intereses estratégicos entre EE.UU. y América Latina sobre la base no ya de un hipotético agresor comunista extracontinental, sino en torno a problemas comunes, como lo son, entre otros, el narcotráfico, el terrorismo y la subversión. Junto a lo anterior, buscar establecer una "relación militar madura" sustentada por el mutuo reconocimiento de las diferentes realidades locales de cada Estado (inclusive aceptando que el concepto de democracia varía en cada nación no sólo en matices, sino en fines y medios); un respeto recíproco, que comience con el abandono del paternalismo norteamericano en materias de transferencias de tecnología militar.

En general, un mayor compromiso por hallar y apoyar áreas de cooperación militar significativas.

Las hipótesis de conflicto no han desaparecido en la región. El término de la Guerra Fría ha dado paso a la emergencia de una sola y gran potencia mundial, pero dentro de un marco de gran dispersión del poder económico y pluralismo político, que no hace prever una situación hegemónica.

Los conflictos están ahora desvinculados con la antigua rivalidad de las superpotencias, pero ahora, aunque globalmente menos críticos, pueden escalar a niveles altos de violencia, y América Latina puede estar incluida o verse envuelta nuevamente en tensiones o crisis que deriven en un conflicto armado.

Como definiera dramáticamente Jacques Delors en 1991, refiriéndose a los desafíos de la seguridad internacional: "Todo alrededor nuestro, ambición desembozada, lujuria por el poder, levantamientos nacionalistas y subdesarrollo, está combinado para crear una situación potencialmente peligrosa, que contiene las semillas de la desestabilización y el conflicto, agravado por la proliferación de armas de destrucción masiva" (35).

Luego, podríamos afirmar que el futuro del orden hemisférico en Latinoamérica dependerá del sistema de seguridad regional y su relación o dependencia con la estructura de los conflictos intrarregionales y del conflicto interno

En el pasado las formas dominantes de conflicto fueron limítrofes y territoriales. En el presente y futuro las formas dominantes de conflictos serán por recursos, por influencia e ideológicos.

Dentro de esta hipótesis, las formas de conflictos más posibles de solución pacífica en el futuro serán las territoriales y limítrofes, mientras que las menos solucionables serán las de carácter "ideológico", "por influencia" y "por recursos".

- Ningún país de América Latina es lo suficientemente fuerte como para enfrentar solo los problemas de seguridad del presente y del futuro, lo que genera la necesidad de una integración eficaz, tanto al nivel de decisión política como en el de dirección y ejecución militar, lo que necesariamente obliga a medidas de confianza mutua entre ambos sectores nacionales.

Los desafíos que presenta el nuevo panorama mundial y regional, post "guerra fría", son muy variados y complejos. Pero la guerra -como fenómeno social de conflictos entre grupos, que involucra violencia- no ha terminado; lo que permanece es la política, **que puede ser una continuación de la guerra por otros medios**. Luego, sería un error grave reducir las FF.AA., porque no se cree en la existencia o probabilidad de la guerra o, lo que es peor, se piense que no nos afectará, simplemente porque no la deseamos.

(35) Delors, Jacques, citado por Brezinezski Zbigniew, "The Consequences of the End of the Cold War for International Security", Adelphi Papers. I.I.S.S. Annual Conference Papers, N° 265, Winter 1991-1992, Brassey's for the I.I.S.S. (International Institute of Strategic Studies, 1992, London, England).

COMENTARIO

SR. FRANCISCO ROJAS ARAVENA

La post guerra fría está caracterizada por un reacomodo global que aún no termina de decantarse. Los procesos de transición en las principales potencias no han culminado. La política pública en los principales centros está volcada hacia el interior, hacia su propio reordenamiento. Esto nos hace percibir que la situación internacional es aún elusiva y volátil. Ello reafirma la necesidad de reflexionar sobre la necesidad y construcción de regímenes internacionales.

Tanto en el trabajo del Coronel Germán García Arriagada como en el de la profesora Ruth Diamint, se abordan temas claves para el análisis de la seguridad hemisférica desde la perspectiva de los países del Cono Sur.

Por las responsabilidades estratégicas derivadas de la geografía, tanto Argentina como Chile tienen la necesidad ineludible de orientar su política en el extremo austral del hemisferio con una mirada necesariamente global, incluso más allá del ámbito efectivamente hemisférico. Dadas las capacidades de nuestros países, por sí solos podrían no tener la fuerza suficiente para mantener el equilibrio y la estabilidad en esta región; de allí que la cooperación regional y hemisférica sea un imperativo.

La mirada histórica a la seguridad hemisférica nos muestra con claridad y diáfana nitidez la diferencia de intereses y la divergencia en los cursos de acción. Sobre este aspecto es particularmente ilustrativo el trabajo del Coronel García. Sin embargo, la pregunta que en esta etapa de post guerra fría cabe hacerse es: ¿cuál es el objetivo del régimen internacional? Mi impresión es que el régimen permite, precisamente, absorber las diferencias; porque no tenemos intereses coincidentes en todos los terrenos, necesitamos de un régimen internacional que permita tener el mayor nivel de certeza posible sobre el comportamiento y la conducta de los actores.

Un segundo aspecto vinculado al anterior a lo largo de la historia latinoamericana es el referido a si debemos construir un régimen inclusivo o un régimen restrictivo. Esta ha sido la diferencia expresada entre el monroísmo y el bolivarismo, entre el panamericanismo y el latinoamericanismo. Creo que dados los avances tecnológicos, la aceleración de las comunicaciones y la creciente integración de territorios periféricos, cualquiera proyección de teatro estratégico lleva necesariamente a considerar la necesidad de constituir regímenes inclusivos; necesitamos un régimen de seguridad hemisférica. No obstante, la construcción de regímenes regionales y subregionales, en lo geográfico, o temas funcionales puede fortalecer una perspectiva de carácter global.

Al mirar la experiencia histórica en las relaciones hemisféricas podemos constatar que la política exterior de los Estados Unidos, en particular o en especial su política de defensa, posee una serie de tendencias que son perceptibles más allá de cada administración particular y que explican en buena parte muchos de los lineamientos de la política norteamericana en la actualidad y posiblemente en su proyección futura.

Algunas de estas tendencias son :

Mundialismo. La definición de las políticas norteamericanas se hace desde un enfoque mundial, desde un enfoque global. El teatro estratégico es el marco planetario. Las visiones latinoamericanas han tenido un fuerte componente regionalista.

Mesianismo. La política exterior norteamericana ha estado marcada por un fuerte carácter moralista, doctrinario e ideológico. Este moralismo se basa en una ecuación en la cual las concepciones sobre las organizaciones de la vida política, económica y social norteamericana deben expandirse como un credo para salvar al mundo. Desde esta particular perspectiva otras visiones se transforman en amenazas.

Hegemonismo. Estados Unidos ha sido hegemónico en la región desde 1885, cuando los ingleses abandonaron sus intereses en la región. A partir de entonces la política norteamericana ha buscado de manera constante y permanente excluir como interlocutores de los países de la región a cualquier otro actor internacional, extracontinental e incluso regional.

Bipolarismo. En el presente siglo la política norteamericana en su relación hemisférica ha sido de carácter "suma cero". Es decir, las opciones para los países de la región estaban situadas en torno a dos alternativas, amigo o enemigo. Esta política en momentos de consenso reafirmó el hegemonismo, pero en momentos de diferencia reafirmó el unilateralismo y la injerencia.

En el pasado reciente las tendencias surgidas por la agenda de la guerra fría facilitaron la búsqueda y la implantación de un patrón de relación subordinado. Los temas de la agenda emergente en la post guerra fría permiten estructurar un patrón de relación asociativo. En los temas de drogas, medio ambiente, no proliferación, etc., sólo la cooperación puede permitir el éxito. Sólo la cooperación puede permitir resultados óptimos. La subordinación en este caso produce resultados subóptimos y puede generar situaciones de ingobernabilidad.

Para abordar el problema de la seguridad hemisférica es necesario resolver las tensiones y conflictos que se producen en un ámbito geográfico determinado y en donde, como señalaba Thomas Costa, el conflicto y la cooperación se presentan en forma simultánea. Se requiere desarrollar una capacidad de control de conflictos, evitando que éstos se transformen en crisis en las cuales el elemento fuerza juegue un rol preponderante. Si definimos como crisis todo conflicto o diferencia de intereses, las hipótesis de enfrentamiento se multiplicarán. Es necesario reevaluar los conceptos para permitir la generación de opciones positivas en esta situación de una misma moneda en la cual están presentes la tensión y la cooperación.

La necesidad de conceptualización surge de los dos trabajos presentados y de las otras exposiciones que hemos escuchado en este seminario. Hoy están en cuestión, son reevaluados y redefinidos conceptos claves y que tuvieron una inmutabilidad que se suponía permanente. Los conceptos de soberanía, no intervención, amenaza, riesgo, parecen adquirir nuevas connotaciones en la post guerra fría.

Cualquier política de cooperación presupone acuerdos en los principios básicos, en los conceptos que organizan las relaciones de cooperación y el fomento de conductas asociativas. Concordar en la definición de soberanía es clave. Establecer los límites del derecho a la injerencia es fundamental. Establecer una adecuada relación entre riesgo y amenaza es clave.

La consolidación de percepciones comunes se expresará en una serie de conceptos que posibilita establecer marcos institucionales para la acción conjunta. El tema del mantenimiento de la paz y la imposición de la paz requieren de una respuesta latinoamericana, hemisférica y global. Cualquier sistema de seguridad hemisférico tendrá que partir de una común y concertada definición de este tipo de acciones.

El proceso de transiciones en los Estados Unidos y la aparente mayor estabilidad en la región latinoamericana podrían permitir que en esta fase de olvido se generen condiciones para

que nuestros países incidan de manera significativa en los términos de referencia de la seguridad hemisférica. Sin embargo, la maduración del proceso negociador parece no haberse completado.

Para que un acuerdo internacional tenga peso y pueda efectivizarse, deben darse cuatro precondiciones que señalan la maduración para la negociación y el acuerdo (William Zartman):

Colapso de la situación original. Esta situación la produjo la guerra de las Malvinas, y fue consolidada con el fin de la guerra fría. Los términos de referencia hacia el futuro están abiertos; no hay opciones predeterminadas.

Eliminación de fórmulas alternativas. Esta condición clave no se ha producido, no hay una fórmula que concite la voluntad mayoritaria de los actores. Aún se está en una etapa de posicionamiento nacional, en la cual priman los propios intereses, por sobre una visión en la cual la satisfacción del interés propio se produce en la medida en que se satisfacen los intereses de los otros actores.

Reajuste en las relaciones de poder entre las partes. La asimetría de poder entre Estados Unidos y América Latina difícilmente será revertida, pero sí puede haber una situación en la cual los países de la región tengan un mayor grado de estabilidad y una proyección de crecimiento sostenida. Si bien es cierto que las economías latinoamericanas se han recuperado de manera importante, el déficit anterior era de tal magnitud que aún no se logra cambiar la tendencia del crecimiento. El tema de la estabilidad democrática puede ser incluido en este acápite. Las democracias latinoamericanas son frágiles, el proceso no se ha consolidado en el conjunto de la región y las amenazas están reapareciendo de manera cada vez más constante.

Identificación de una fórmula y un camino de transición. Hasta la fecha no aparece ninguna propuesta que sea capaz de articular el conjunto de los intereses y por lo tanto plasmarse en un texto que pueda transformarse en un instrumento del derecho internacional público hemisférico.

La tarea de construir una nueva seguridad hemisférica requiere de la maduración del proceso. El afianzamiento de políticas cooperativas entre países como Chile y Argentina, como las reseñadas por Ruth Diamint y Germán García, permite avanzar desde prácticas cooperativas subregionales hacia opciones regionales y hemisféricas.

DISCURSO DE CLAUSURA

AUGUSTO VARAS FERNANDEZ
Profesor FLACSO

Quisiera agradecer en nombre de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de los participantes nacionales y extranjeros especialmente invitados a este seminario internacional y en el mío propio, a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), a su director, Brigadier General Sr. Javier Salazar, y a su destacado cuerpo de profesores, por la ya conocida hospitalidad de esta casa de estudios, la que permitió profundizar durante estos tres días de intercambio académico el análisis de la dinámica de cambio en la seguridad hemisférica contemporánea.

Sin pretender resumir la rica variedad de elementos aquí presentados, permítanme sintetizar brevemente algunos de los aspectos más relevantes de este seminario y que dicen relación con el futuro, tanto de la seguridad del hemisferio como de la agenda de estudio de la misma.

En primer lugar, y a riesgo de ser redundante, ha quedado una vez más establecido que las transformaciones estratégicas mundiales han tenido efectos observables en el hemisferio occidental. El fin de la guerra fría ha significado una dramática redefinición de los intereses estratégicos estadounidenses, de sus fuerzas y misiones. En América Latina, con menor intensidad, también se han comenzado a implementar reformas y modernizaciones.

En segundo lugar, las transformaciones económicas, sociales y políticas en desarrollo en los diversos contextos nacionales también han afectado las perspectivas de la seguridad hemisférica y de la defensa nacional. La crisis y superación de los anteriores modelos de desarrollo económico autárquico o de industrialización substitutiva de importaciones ha diseminado en la región -con diversos grados de éxito- modelos de economías abiertas, orientadas a la exportación, implementadas con políticas de mercado que fortalecen el sector privado. Las nuevas relaciones entre orden democrático, estabilidad regional, defensa nacional y seguridad hemisférica también se incorporan a la búsqueda de una nueva ecuación.

De esta forma, los cambios en materias estratégico-políticas en curso en América Latina, relacionados o no a las transformaciones globales, junto a las nuevas perspectivas internacionales de muchos de sus países, así como los viejos y nuevos desafíos a la estabilidad del orden doméstico en la región, han generado nuevas condiciones, las que deben ser tomadas en cuenta, tanto en la formulación de una política de seguridad hemisférica como en las políticas individuales de defensa nacional.

En tercer lugar, coexisten junto a esta dinámica de cambio importantes continuidades. Los intereses nacionales permanentes reaparecen con mayor nitidez, una vez que los términos comunes de la guerra fría han desaparecido. No obstante, éstos deben adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales y nacionales. Igualmente, junto a esta acomodación a lo contemporáneo, se comienzan a reconocer y definir nuevos intereses no contemplados previamente.

Así, en este marco de gran fluidez, las percepciones de amenazas se amplían para incorporar, junto a las tradicionales, las nuevas inseguridades, producto del unipolarismo estratégico global y hemisférico; la emergencia, a nivel de los organismos multilaterales

internacionales y hemisféricos, de una doctrina de soberanía restringida de los Estados; las fundamentaciones del derecho de injerencia y de intervención, y los lentos, pero graduales, cambios del statu quo regional.

Esta heterogeneidad de situaciones, que se producen de manera simultánea y combinada, explica la diversidad de iniciativas y políticas en materia de seguridad hemisférica, las que no siempre alcanzan la necesaria coherencia que les permita convocar voluntades mayoritarias a nivel continental.

Tal situación de cambio y fluidez desborda los consensos preexistentes. De esta forma, es preciso alcanzar nuevos consensos domésticos, regionales y hemisféricos respecto del futuro de la seguridad hemisférica, así como de la defensa nacional en el nuevo marco, antes gruesamente delineado.

De los antecedentes proporcionados por las valiosas presentaciones, comentarios y preguntas realizados en este seminario internacional, surgen algunos temas de especial relevancia para el futuro de la seguridad hemisférica, que se constituyen en sí mismos en una agenda de estudio y acción.

Permítanme indicar sólo tres de ellos.

El primero dice relación con la necesidad de encontrar una adecuada ecuación entre la necesidad de marcos institucionales multilaterales hemisféricos y, al mismo tiempo, asegurar la posibilidad de desarrollar alianzas y coaliciones flexibles en función de intereses y temas específicos y circunscritos. Estos marcos institucionales son cruciales para la elaboración y desarrollo de nuevas y compartidas perspectivas de seguridad en aquellos ámbitos que así lo ameriten.

El segundo se refiere a la necesaria transferencia tecnológica que asegure una adecuada y permanente modernización de las fuerzas armadas latinoamericanas. La estabilidad del hemisferio debe lograrse a partir de un adecuado equilibrio en todas y cada una de sus principales configuraciones estratégico-políticas. Equilibrio que presupone una común percepción de seguridad, respaldada por una adecuada y eficiente disuasión.

Finalmente, el desarrollo de una tupida red de regímenes de seguridad, de la más variada naturaleza, integrados por muchos o pocos participantes, de carácter regional o funcional, debe ser un complemento necesario para asegurar que las estructurales asimetrías estratégicas no se conviertan en factor de desestabilización y amenaza, o se expresen en nuevas formas de dependencia política y económica.

Del desarrollo de nuevos conceptos aptos para generar una agenda realista y eficaz para enfrentar éstos y otros desafíos dependerá el logro de los objetivos de paz y seguridad para las Américas.

LA SEGUNDA REVOLUCION DE OCTUBRE

CRL. CARLOS CASTRO SAURITAIN
Profesor de la A.N.E.P.E.

"...pero la revolución se activa en un momento de empuje excepcional y de todas las facultades humanas, por la conciencia, por la voluntad, por las pasiones, por la fantasía de muchas decenas de millones de hombres espoleados por la más áspera lucha de clases"

(Lenin. Obras Escogidas, tomo III).

En la noche del 3 al 4 de octubre de 1993 se produjeron intercambios de disparos entre las fuerzas que rodeaban el Parlamento ruso y los Diputados del pueblo acompañados de partidarios que se habían encerrado en ese recinto. Luego se intensificaron las acciones y en la mañana del 4, fuego de artillería y armas automáticas pesadas fue el preámbulo para que una Unidad de Paracaidistas y otras tropas penetraran al inmenso edificio y después de varias horas de lucha consiguieran que los rebeldes se rindieran.

El resultado fue cerca de doscientos muertos, un número alto de heridos y la captura de los principales líderes del fallido intento revolucionario; porque la acción fue una revolución abortada. La causa principal del fracaso puede adjudicarse a que no se daban las condiciones que Lenin establecía como necesarias para que existiera la revolución.

En 1917 hubo millones de seres humanos que salieron a las calles en varias ciudades de Rusia, pero especialmente en Moscú. Además, en esa ocasión las fuerzas armadas zaristas eran sujeto de una grave descomposición interior, por lo que fácilmente se quebró la disciplina, luego comenzaron algunos enfrentamientos entre unidades, a menudo, los mandos habían desaparecido por diversos motivos, de manera que los gobiernos que se sucedieron en un período de 300 días no pudieron, realmente, contar con fuerzas leales y sólo se disponía de turbas armadas vestidas con diversos uniformes. En esa época, el pueblo estaba hastiado y fue fácil presa de la desesperación homicida. Setenta y seis años después la situación era diferente.

En este artículo no se pretende efectuar un detallado análisis político de Rusia por el riesgo de quedar desactualizados, ya que estamos escribiendo el día 13 de octubre y los acontecimientos pueden alterarse con gran rapidez. Por otro lado, la tremenda cantidad de factores que inciden para determinar la situación actual hacen temer el desencadenamiento de imprevistos.

Sin embargo, podemos ensayar con algunos factores de gran dimensión y sobre ellos esbozar ciertas proyecciones.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

Por allá por el año 986 gobierna sus dominios Vladimir quien será llamado «Vladimir bello sol» y que a su muerte será canonizado por su pueblo tan dado a sacralizar el poder; esta característica que acompaña al pueblo ruso hasta hoy puede ser una importante ayuda para entender su comportamiento sociopolítico.

La audacia de este rey semibárbaro para pedir, y lograr, la mano de una de las hermanas del poderoso Emperador de Bizancio, es otra característica que perdurará. En casi todas las

naciones, los gobernantes requieren una definida cantidad de audacia, pero es particularmente válido en Rusia.

Finalmente, la dureza implacable con que resolverá las diversas crisis que surgirán durante su vida es también sistemática en esa nación hasta la época contemporánea.

En esos lejanos tiempos la capital era Kiev, ciudad ucraniana de agradable clima que facilita el desarrollo de la vida; sólo muchos años después, por los alrededores de 1252, será Alejandro Nevski quien dará carácter de capital a Moscú, modesto poblado que a la época era más bien un punto fortificado para defenderse de las invasiones que venían desde la estepa.

Siete siglos después, el 7 de noviembre de 1941, un georgiano apodado Stalin recordaba a Nevski como "uno de nuestros grandes ancestros". Pero todo esto, que es historia antigua, sirve para tratar de comprender cómo el imperio ruso fue creciendo a grandes saltos y violentos retrocesos, pero siempre aumentando su poder derivado, en parte, de su gigantesco espacio geográfico, su posición en el Continente Euroasiático y su población numerosa, presa de tremendos localismos que en la mayoría de los casos no alcanzan a tener características que permitan hablar de nacionalismos.

La historia rusa es un largo relato de luchas por conquistar tierras y esclavos, y de luchas por evitar ser conquistados. Con mayor o menor éxito han ido desarrollando su territorio e incorporando poblaciones de variado origen étnico que han logrado convivir más por la fuerza que por afinidades o por conveniencias objetivas.

No es erróneo afirmar que la evolución social y política rusa se alejó de los modelos europeos que con diversas alternativas fueron poco a poco dando una mayor participación popular. Por cierto que esta afirmación no es absoluta; sin embargo, es posible apreciar durante el siglo XIX cómo los hoy llamados países occidentales incorporaron a sus vidas algunos comportamientos democráticos con cierta simultaneidad al proceso de industrialización.

Con Rusia no sucedió así, ya que allí la era industrial es del siglo XX y además el Zar era un monarca absolutista que paulatinamente dejó escapar el control de sus manos. En esas circunstancias, el abuso de los estratos superiores de la nación condujo a un estado de saturación en la capacidad para resistir la injusticia. En el último cuarto del siglo XIX y albores del XX algunos disturbios debieron alertar la cúpula zarista acerca del grave descontento que iba en camino hacia la desesperación; sin embargo, triunfaron los malos consejeros y se continuó protegiendo a una minoría poderosa sobre una mayoría pauperizada.

Lo que sucedió a continuación es historia bien conocida. Los mencheviques iniciaron la revolución y estaban ganándola, pero tuvieron la ingenuidad -algo tan increíble como frecuente en historia política- de creer en la honestidad de los bolcheviques que se adueñaron del poder llenos de ilusión y espíritu combativo, pero acompañados siempre por la muerte, que ronda en los altos niveles de la revolución comunista. A la muerte de Lenin, asumió todo el poder Stalin y palabras tales como democracia, lealtad, equilibrio de poderes y otras similares fueron carentes de significados y quien dudara o tuviera la demencia de discutirlo era enviado a campos de concentración en Siberia, a cárceles en otros lugares o al pelotón de fusilamiento.

Las estimaciones varían entre 30 y 40 millones de asesinatos en parodias de juicios entre 1925 y 1939.

El mundo no miraba estupefacto esta ignominiosa y sistemática violación de los derechos humanos; ¡no!, el mundo simplemente no miraba.

EE.UU. y su New Deal extendía un enorme poder económico tratando de hacer realidad: "América... para los norteamericanos". Alemania y la locura de un tirano que creía ser el César de un nuevo imperio de occidente. Francia e Inglaterra, ebrias de democracia, no se percataban que el mundo estaba cambiando y sus respectivos imperios se diluían como sal en el agua.

Rusia se había apoderado de varios países sobre los que entró con el cáncer comunista que los carcomió y no tuvieron la fuerza necesaria para mantener su independencia, siendo obligados a integrar la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que soñó con dominar al mundo.

Stalin, al igual que los caudillos antiguos, reinó con el terror. Elocuente fue la denuncia de uno de sus sucesores, Nikita Kruschev, que confirmó la existencia del testamento político de Lenin donde éste, moribundo, recomendaba desconfiar de Stalin por su brutalidad.

En la noche del 24 al 25 de febrero de 1956 los delegados al XX Congreso del Partido Comunista de la URSS se reunieron para escuchar al Secretario General del Partido (eufemismo para denominar al poseedor de todo el poder, Nikita Sergueivitch Kruschev). Las 55 delegaciones extranjeras fueron invitadas a abandonar el salón, pues se dirán cosas que, por el momento, no deben escuchar los hermanos menores.

El Secretario General habla de la "purga de los años treinta" que todos los comunistas del mundo -incluidos los chilenos- habían negado y que hoy prefieren no mencionar.

"Las intenciones de Stalin respecto al partido y a su comité central llegaron a ser plenamente evidentes después del XVII Congreso del Partido que tuvo lugar en 1934".

"Se ha establecido que, de los 139 miembros y suplentes del Comité Central que habían sido elegidos al XVII Congreso, 98 habían sido arrestados y fusilados, es decir, el 70% (la mayoría en 1937-1938)".

"Hay que recordar que el XVII Congreso es conocido históricamente bajo el nombre de "Congreso de los Vencedores". Los delegados al Congreso habían sido artesanos activos de la edificación de nuestro Estado socialista; una cantidad de entre ellos había combatido y sufrido por la causa del partido durante los años prerrevolucionarios en la conspiración y en los frentes de la guerra civil. Habían combatido contra sus enemigos con valor y a menudo mirado la muerte de frente. ¿Cómo, entonces, podemos suponer que esas gentes pudieran ser "agentes dobles" y se habían unido al campo de los enemigos del socialismo ?"⁽¹⁾. Hasta aquí, parte del largo discurso del tirano de turno.

Krushchev también fue víctima de las maquinaciones de los poderosos, a espaldas del pueblo.

Durante varios años gobernó Leonid Breshnev con una crueldad que volvió a recordar a las hordas asiáticas de Temushkin. A su muerte comenzó realmente el período que se puede considerar el epílogo de la URSS.

Con la llegada al poder de Mijail Gorvachov se plantean dos teorías que habrán de significar el comienzo de la apertura política y económica.

(1) "DOUZE RUSSES ET UN EMPIRE". Georges Bortoli. Ediciones Robert Laffont 1980.

Hasta el gobierno de Breshnev, la URSS. orientaba su política de defensa (de seguridad dirán algunos) en busca de tres objetivos. Primero era disponer de fuerzas capaces de derrotar a todos sus enemigos juntos, incluido EE.UU. Para esto necesitaba desarrollar potencialidades nucleares superiores a las fuerzas similares de largo alcance norteamericanas y modernizar fuerzas convencionales para lograr una superioridad incontestable en el teatro euroasiático. Segundo era destacar potentes unidades en los países de Europa Oriental para presionar su toma de decisiones políticas. Y tercero, fomentar diversas modalidades de conflictos interiores en países de la órbita occidental, a fin de debilitar la base geopolítica de sus enemigos.

Los resultados no fueron los esperados pues, por un lado, Occidente no se amilanó y por el contrario intensificó su inversión en ciencia, tecnología y desarrollo militar; por otro lado, los propios pensadores castrenses soviéticos se percataron, y lo dijeron en la década de los 80, que su sistema de economía centralizada estaba al borde del colapso y su capacidad industrial no resistía mayores esfuerzos en la competencia contra los adversarios.

Para hacer frente a esta delicada situación, irreversible si se continuaba la misma ruta, Gorbachov lanzó la idea de su célebre Perestroika, consistente en un plan de largo alcance destinado a vencer la ineficacia e inmovilismo de la economía soviética. Las ideas esbozadas de manera general y algo difusas hacían pensar en alguna intención de liberalización; esto ya era una sacudida violenta en la rígida estructura soviética, y mientras algunos alzaron voces de alegría pidiendo mayor libertad, otros prorrumpieron en sentencias y pronósticos agoreros, pero lo definitivo es que permitió entrar la luz a los sombríos arcanos de la trama del poder.

Las expectativas y temores obligaban a una concepción política de respaldo y eso fue la Glasnot, que significa transparencia. Es así que comenzó un suave proceso de democratización en diversos niveles con la natural oposición del partido comunista, que no obstante fue obligado a aceptar pequeñas derrotas. Al mismo tiempo Gorbachov trató de centralizar su poder político para disponer de mejores herramientas en la implementación de su política económica y, sobre todo, ganar en oportunidad.

La democratización tuvo variadas consecuencias, pero la más trascendente para la Unión Soviética fue quitar la mordaza a los pueblos subyugados que comenzaron, algunos, a hablar de independencia, como es el caso de las 3 repúblicas bálticas: Lituania, Letonia y Estonia. El nacionalismo ucraniano, que había permanecido sumergido, afloró con todo el riesgo que involucra su tamaño geográfico y demográfico -es una de las naciones mayores de Europa-, tiene cierto control en el Mar Negro y posee emplazamientos de armas atómicas de largo alcance.

En general, en la URSS comenzaron a ondear banderas largo tiempo olvidadas y se produjeron los primeros gestos contra la hoz y el martillo.

En agosto de 1991 un grupo de comunistas conservadores trató de dar un golpe de estado contra Mijail Gorbachov a fin de poner atajo a los cambios políticos y económicos en la URSS, cosa que les resultaba intolerable. Junto a esos cambios ellos veían aproximarse la dislocación de las repúblicas que formaban la Unión y en consecuencia se produciría el final definitivo de los sueños de dominación mundial.

La acción subversiva de los complotadores no logró el resultado previsto, pues Gorbachov logró llegar sano y salvo a Moscú, gracias a una especie de levantamiento popular en defensa de la democracia, liderado por un reformista radical llamado Boris Yeltsin, que si bien tenía su cuota de poder en la estructura interna, era un ilustre desconocido en la arena internacional. Su imagen al frente de los "defensores del orden" habría de impactar al mundo y le daría el peso

suficiente para enfrentar a la cúpula comunista que no contó con apoyo de las fuerzas armadas, ni popular. Además pudo enfrentar al líder Gorbachov, hombre de gran aprecio y respaldo internacional, que fue defenestrado sin muchos miramientos.

Las consecuencias de esa acción han sido varias. Desde luego, Yeltsin se ha ido quedando en forma rápida y progresiva con casi todo el poder, y esto de decir "casi todo" no es una simple frase, puesto que el poder militar no está claro quién lo posee, pero ésa es materia que veremos más adelante. Otra consecuencia es que las reformas políticas y económicas iniciadas vacilantemente por su antecesor han sido aceleradas y ampliadas con diversos resultados. La tercera consecuencia importante es que la URSS se desintegró y eso obliga a variadas conclusiones.

II. LA SITUACIÓN DE LA C.E.I.

El 8 de diciembre de 1991, reunidos en Minsk, capital de Bielorrusia, los representantes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia dieron vida a la Comunidad de Estados Independientes, CEI, a la que más tarde se agregaron Kazajastán, Turkmenistan, Uzbekistan, Kirguizistan, Tayikistan, Armenia y Moldavia. Las repúblicas de Georgia y Arzebaiyán decidieron integrarse, sólo, en carácter de observadores, mientras que las tres repúblicas bálticas no se interesaron ni siquiera en ese carácter.

A. Los miembros de la C.E.I.

Como ya se ha señalado más arriba, los afanes nacionalistas de las repúblicas que formaban la URSS eran mantenidos acallados sólo por el imperio de la fuerza, fuerza que se materializaba en parte por el aparato militar represivo soviético y también por la adhesión que los gobernantes comunistas de cada república daban al gobierno central de Moscú.

La falta de posibilidad real de expresar la voluntad de los distintos pueblos condujo a un círculo vicioso donde cada vez era menor la expresión de los nacionalismos que, no obstante, existían y tenían la solidez de varios siglos con realidades étnicas, religiosas, lingüísticas y culturales, en general, diferentes.

Sólo los cambios ocurridos en el poder central en el Kremlin permitieron que como consecuencia se ablandara la voluntad del sistema militar soviético y, como sucede en una represa que se resquebraja, una vez abierta una brecha se desploma el torrente. Así alzaron la voz los pueblos de las naciones que formaban la URSS y se produjeron en rapidísima sucesión las quince independencias (Cuadro Nro. 1).

El hecho de ganar la independencia permitió que afloraran los gravísimos problemas que se habían incubado en el seno de la conducción contralizada. Los sistemas productivos habían sido especializados, de manera que una vez conseguida la libertad los países aparecen básicamente como monoprodutores, lo que les representará graves dificultades en la supervivencia. Así, por ejemplo, Ucrania es productor de metalurgia, pero carece de fuentes de energía; es gran productor de trigo, pero difícilmente encontraría compradores en el mercado mundial debido a su ineficiencia comparativa. Otras repúblicas son poseedoras de importantes reservas minerales, pero son deficitarias en alimentos. En general, el desequilibrio económico es severo (Cuadro Nro. 2), pero además la situación general es bastante mala considerando que su comercio exterior se ha visto afectado y con pocas diferencias la inflación es galopante. En suma, la economía de la CEI es bastante caótica, ya que en la URSS el objetivo final era la dominación mundial por medio de un régimen político socialista de partido único y con una economía planificada centralmente; en cambio la CEI -que no es un gobierno ni tiene una

estructura central- persigue objetivos de desarrollo diferentes en cada nación, bajo regímenes más o menos democráticos multipartidistas y tratando de adaptarse a una economía de mercado de corte liberal.

Conspira en contra de la estabilidad de la CEI el hecho de que siendo los objetivos de desarrollo diferentes, además no son complementarios, sino por el contrario, son competitivos. Es natural suponer que, atendidas las diferencias de potencialidad y la rivalidad en el logro de objetivos, en un futuro no muy lejano puedan plantearse conflictos de intensidad variable.

Otro importante elemento generador de inestabilidad regional lo constituyen los nacionalismos y regionalismos que afloran con diversa fuerza, que reciben determinado apoyo de otros vecinos y que en la medida en que transcurre el tiempo van conformando un punto de no retorno en el camino de sus propias identidades.

Las vinculaciones forzadas en el tiempo de la URSS están siendo reemplazadas por lazos de intereses compartidos, de identidades étnicas, de tradiciones religiosas y en general de ese cúmulo de elementos naturales y normales en el proceso de interacción en la sociedad internacional, pero tan poco expresado bajo condiciones de dominio imperial despótico. Por la vía del ejemplo se puede recordar el conflicto de Abjasia y Georgia que se agrava por el estado de guerra civil en Georgia. El enclave de Nagorno-Karabaj en territorio de Azerbaiyán que pone en conflicto armado a Azerbaiyán y Armenia. La disputa por la soberanía sobre la península de Crimea entre Rusia y Ucrania que complica el tema de la propiedad sobre la flota del Mar Negro.

Las repúblicas islámicas asiáticas sienten mayor atracción por los pueblos con los que se vinculan por raza, religión o geografía, como es el caso de Afganistán, Irán o Turquía.

Podríamos continuar con una larga lista de razones para demostrar los porqué presentes y futuros de la inestabilidad en la CEI, pero las naturales limitaciones de espacio nos aconsejan parar aquí y dedicar un punto especial a un factor que parece más explosivo: nos referimos a los aspectos militares de la problemática en comento.

B. La Cuestión Militar

Para una mejor comprensión del tema, éste lo iniciaremos con una muestra gráfica del potencial bélico de la URSS en 1989 (ver cuadros Nros. 3-4-5-6-7 y 8).

Estas inmensas fuerzas están medianamente distribuidas entre las diversas repúblicas. Algunas colocadas bajo un mando conjunto y otras en proceso de franca disolución y descomposición, lo que representa armamentos cambiando de dueño sin un claro control del destino. Esto último conduce a situaciones tan delicadas como es el caso de Georgia, donde el Gobierno del Presidente Edouard Schevarnadze responsabiliza sin tapujos a Rusia por armar a los rebeldes abjasios y a las tropas del depuesto presidente Zviad Gamsajurdia empeñadas en una guerra civil.

Los acuerdos relativos a las fuerzas armadas de la CEI, en algunos casos, cubren también otras materias .:

1. El primero es el acuerdo de Minsk firmado el 08.DIC.1991 entre Rusia, Ucrania y Bielorrusia que dio vida a la CEI. Consta de 14 artículos y una introducción. Establece reconocimiento mutuo y el respeto a la soberanía de los Estados con claras menciones a la autodeterminación, igualdad y no intervención en las cuestiones internas de otro Estado. Asimismo se pronuncia en contra del uso de la fuerza militar

o económica y propicia la paz, concordia, entendimiento y buena voluntad. Adhiere a los principios y objetivos de la ONU, al Acta Final de Helsinki y a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

2. El segundo es la declaración de Alma Ata firmada el 21.DIC.1991. Constituye -como lo indica su nombre- una declaración de principios e intenciones. Refuerza el Acuerdo de Minsk y junto con referirse a diversos temas, proclama su voluntad de apoyar el desarme, la eliminación de todas las armas nucleares y el desarme universal bajo control internacional.
3. El 30.DIC.1991 se firmaron en Moscú los acuerdos sobre Jefes de Estado y de Gobierno; sobre Fuerzas Estratégicas, y sobre FF.AA. y Tropas de Frontera.

En general, los acuerdos militares no han sido suscritos por Ucrania, Turkmenistán, Moldavia y Azerbaiyán, de manera que cualquiera intervención colectiva por las tropas de la CEI requiere aprobación unánime del Consejo de Jefes de Estado, lo que es casi imposible de lograr y en consecuencia hace inoperantes los acuerdos.

Gran parte de los problemas militares deriva del hecho de que desde un comienzo todas las repúblicas trataron de apropiarse de las fuerzas estacionadas en su territorio; pero esto que a primera vista pudiera tener cierta lógica, se ha demostrado no sólo absurdo, sino peligroso para la estabilidad de la CEI, para la economía de algunas repúblicas y para la comunidad mundial. Algunos ejemplos pueden ser tremendamente ilustrativos de lo dicho.

- 1) Bielorrusia, país de 10 millones de habitantes y una superficie similar a dos tercios de Japón, posee 5.100 aviones de combate, 5.000 tanques, 2.500 piezas de artillería y 170.000 soldados, con lo que sólo el gasto de mantenimiento de este instrumento militar supera en 400% a su presupuesto nacional.
- 2) Ucrania tiene fuerzas blindadas que superan a las de Francia y el número de sus soldados es mayor que Alemania; además desde comienzos de 1992 asumió el control sobre 176 silos con cohetes intercontinentales y una poderosa fuerza de bombarderos estratégicos. En la actualidad no logra solucionar su disputa con Rusia sobre la propiedad de la flota del Mar Negro que es una de las más potentes de la tierra. La diferencia se agrava por la posesión de Crimea que es una de las más potentes de la tierra. La diferencia se agrava por la posesión de Crimea que ambas repúblicas reclaman y que tiene capacidad para desarrollar tensión propia.

En los tiempos de la URSS había por el sur dos grandes peligros que debían ser amagados de manera permanente, Turquía e Irán, con quienes se mantenían relaciones poco amistosas, lo que obligaba a mantener fuerzas potentes en Azerbaiyán y Georgia (región del Cáucaso). Hoy quedan allí unos 150.000 soldados que deben ser devueltos a Rusia y que una vez hecho el movimiento entregarán el equipo a los Gobiernos de Bakú y Tiflis, contribuyendo a armar regiones donde actualmente hay guerras que comprometen fuerzas de gran magnitud.

A las guerras de Georgia con Abjasia y de Azerbaiyán con Armenia, que ya hemos destacado en este artículo, hay que agregar el conflicto de Chechenia, que se declaró independiente de la Federación Rusa en 1991, situación que es firmemente resistida por Moscú.

También se debe mencionar el conflicto de Ingushetia contra Osetia del Norte, donde no hay guerra declarada sólo por la presencia de soldados rusos enviados por el Kremlin para hacer valer el estado de excepción decretado hace varios meses.

Otro conflicto es el de Tayikistán entre musulmanes y el gobierno de esa República. No se advierten señales de una paz próxima en ésta, "la más pobre en la CEI". Se complica esta guerra por el apoyo que Afganistán presta sin disimulo a los musulmanes rebeldes.

La visión que los diferentes gobernantes tienen respecto de la distribución de las FF.AA. de la URSS varía de posiciones como la del presidente Kazajio, Nursultán Nazerbaayev, quien es simpatizante de mantener el dispositivo bajo un control centralizado, hasta Leonid Kravchuk, de Ucrania, que puede darse el lujo de posiciones altamente independientes y poco conciliadoras.

Entretanto Rusia, que apoya la idea de mantener la unidad de las fuerzas ex soviéticas y da albergue en Moscú al puesto de mando de las fuerzas de la CEI, ha debido transigir y así ha creado las FF.AA. rusas que representan en total más o menos el 50% de las fuerzas terrestres y un 30% de las aéreas, más todas las fuerzas navales con excepción de la flota del Mar Negro y el total de las fuerzas que aún quedan en Alemania, Polonia y Estados Bálticos.

El asunto de la repatriación, Yeltsin procura demorarlo por razones de costo del traslado y reubicación del personal y sus grupos familiares en medio de una situación económica grave.

La situación de algunas fuerzas en diversos puntos de la ex Unión Soviética se ha convertido en crítica y amenaza con agravarse, ya que frecuentemente esos soldados no son nacionales de la república en que se encuentran y en alguna forma han sido vistos como tropas de ocupación; ahora que se desintegra el poder central y las Unidades entregan sus armas, a menudo han sido atacados y no pocos han resultado muertos y heridos sin que pueda identificarse a los agresores entre las turbas o los guerrilleros.

En esta frágil, inestable situación, Rusia conserva una potencialidad enorme, pero sus extensas fronteras están mucho más amenazadas que antes. Esto la obliga a entrar en acuerdos con las repúblicas asiáticas y las que podrían ser parachoques en el sur. Conserva también un poder atómico suficiente para convertir el planeta en un mundo muerto, pero también tienen ese poder algunas otras repúblicas de la CEI, sobre las cuales no tiene control como antes y necesariamente debe buscar acuerdos y apoyarse en sus relaciones internacionales, particularmente con EE.UU., en materia de moratoria nuclear.

La independencia a la que han accedido las otras 14 repúblicas soviéticas es un ejemplo peligroso para los regionalismos dentro de Rusia, la que para enfrentar esa situación debe fortalecer su economía, consolidar su estructura política y disponer de unas FF.AA. leales al gobierno, las que, a su gran potencia, sumen una sólida moral.

Para solucionar los dos últimos aspectos ha servido el abortado intento de octubre.

III. LA POLITICA DE YELTSIN

Al comienzo de este artículo decíamos que la audacia ha sido una característica de los líderes políticos rusos a lo largo de su historia, y podemos afirmar que así ha sucedido por lo demás con todos los conductores victoriosos.

Moisés, Alejandro, Carlomagno, Gengis Khan, Churchill han dejado las mejores lecciones de política con sus propias vidas, donde la audacia y la rigurosidad (a veces crueldad) fueron características infaltables, puesto que su atenuación habría permitido el acceso de todos los que aspiraban a la sucesión. En el caso de Yeltsin no han faltado estas facetas de su carácter.

Como recordábamos antes, su acceso al poder supremo en la Unión Soviética fue un gesto de suprema intrepidez al salir a la calle a enfrentar a quienes se supone querían atajar las reformas de Gorbachov y volver al comunismo stalinista. El mismo atrevimiento lo impulsó a enfrentar al Gobernante en asambleas y concentraciones arrebatándole los restos de imagen pública que aún conservaba.

Una vez como Jefe Supremo percibió rápidamente que, en caso de no disponer de un gran poder político sin contrapeso, sus ideas de liberalización económica y democratización no llegarían muy lejos. Gran parte de sus esfuerzos han estado dedicados en esa dirección; por eso impulsó reformas económicas con plena conciencia de que serían impopulares y de que así daría motivos a los círculos de comunistas ortodoxos cuyo principal baluarte estaba en el Congreso.

En su propio grupo de colaboradores más cercanos había gente decidida a poner palos en las ruedas de la bicicleta.

No tenía mucha información acerca de la actitud que podrían adoptar las FF.AA. en caso de avanzar hacia la democracia, ni frente a la disolución de la URSS. y consecuentemente la pérdida de esperanzas de llegar a ser el país rector del planeta.

Lo más factible era buscar fórmulas para conceder la independencia a las repúblicas socialistas soviéticas, y así lo hizo creando los problemas que ya se han señalado y muchos otros. De esta manera le puso banderillas a sus oponentes dentro de Rusia, pero se ganó el apoyo de las mayorías en las naciones que accedían a la categoría de estados soberanos; además, la mayor parte de los Jefes de Gobierno en el resto del mundo aclamaron su voluntad libertaria.

Sus medidas económicas no han tenido feliz acogida pues, como todas las de su especie, son de resultado a largo plazo y las restricciones tocan en el bolsillo de los ciudadanos y, normalmente, con mayor impacto en los más necesitados. La inflación y dificultad en el acceso a los bienes por sectores mayoritarios en la rigurosidad del clima ruso dieron pie a la prensa interna e internacional para mostrar caras de desesperación entre ciudadanos comunes; esto lo aprovecharon rápidamente sus adversarios que iniciaron una campaña de desprestigio de la política de Yeltsin y simultáneamente organizaron una oposición intransigente que por momentos pareció arrinconar al Presidente ruso.

Así las cosas, se produjo el "acuartelamiento" del Parlamento bajo la conducción de su Presidente Ruslan Jasbulatov y del depuesto Vicepresidente de Yeltsin, el General Aleksander Rutskoi.

Yeltsin ordenó cortar todos los suministros al Parlamento a fin de quebrar su resistencia, obligarlos a salir vencidos y perder así el apoyo de los 3 a 5 mil simpatizantes que se unieron frente al edificio del Legislativo durante 12 días que duró la crisis. Esta se había originado en las divergentes posturas entre el Parlamento y el gobierno acerca de la orientación que debía darse a la economía, a la política interior y a la ex URSS.

Los opositores enfrentaron la destitución de Rutskoi destituyendo a Yeltsin e impulsando a una masa de veinte mil personas, mayoritariamente del partido comunista y organismos facistas -a juzgar por las banderas con la hoz y el martillo junto a cruces gamadas-, para romper el cordón policial que rodeaba el edificio del Parlamento y tomarse las instalaciones de la televisión estatal.

Los primeros disparos salieron del edificio de los insurgentes. En un comienzo hubo deserciones entre fuerzas policiales que impedían el paso al edificio del legislativo y se tuvo la impresión que el gobierno estaba poco sólido y que probablemente habría división entre las

FF.AA., ya que obedeciendo al intento golpista había un general, Makashov, que dirigía el fallido ataque a la televisión. Sin embargo, en esas circunstancias, se pudo apreciar que todas las especulaciones en ese sentido estaban equivocadas, puesto que las tropas aparecieron en el momento oportuno, sin aparentes discrepancias con el Presidente. Luego a cañonazos obligaron a la rendición de los revoltosos, penetraron en el edificio del Parlamento y apresaron a todos los que allí estaban, incluidos, naturalmente, los cabecillas que actualmente están presos en espera de juicio.

Una buena cronología de los hechos previos a la explosión de violencia la da el siguiente cable de A.P. fechado el 03 de octubre en Washington.

"LA CRISIS POLITICA DE RUSIA QUE DERIVO EN ACCIONES VIOLENTAS LUEGO DE FALLIDOS INTENTOS DE NEGOCIACION COMENZO EL 21 DE SEPTIEMBRE:

21 DE SEPTIEMBRE .- EL PRESIDENTE BORIS YELTSIN ANUNCIA LA DISOLUCION DEL PARLAMENTO Y CONVOCA A ELECCIONES EN DICIEMBRE.

LOS LEGISLADORES PROCOMUNISTAS EFECTUAN UNA REUNION DE EMERGENCIA EN EL PARLAMENTO, DECIDEN PROCESAR A YELTSIN Y DESIGNAR PRESIDENTE EN FUNCIONES AL VICEPRESIDENTE ALEXANDER RUTSKOI.

MANIFESTANTES PROCOMUNISTAS LEVANTAN UNA BARRICADA EN TORNO AL PARLAMENTO.

22 DE SEPTIEMBRE .- LA POLICIA Y EL EJERCITO RESPALDAN A YELTSIN QUE ES VITOREADO POR LA MULTITUD EN EL CENTRO DE LA CAPITAL.

EL PEDIDO DE LOS LEGISLADORES DE UNA HUELGA NACIONAL NO ES ESCUCHADO.

23 DE SEPTIEMBRE.- MILITARES ARMADOS QUE SEGUN LAS AUTORIDADES PERTENECEN A UN GRUPO COMUNISTA DE LINEA DURA TRATAN DE OCUPAR UN PUESTO DE MANDO MILITAR, Y MATAN A UN POLICIA Y UN VECINO DEL LUGAR.

YELTSIN ADELANTA A JUNIO LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, SEIS MESES DESPUES DE LAS PARLAMENTARIAS.

24 DE SEPTIEMBRE.- YELTSIN ORDENA QUE SEAN DESARMADOS LOS DEFENSORES DEL PARLAMENTO DESPUES DE CIRCULAR INFORMACIONES DE QUE LOS LEGISLADORES DISTRIBUYERON DECENAS DE ARMAS AUTOMATICAS.

SON VISTAS UNAS POCAS ARMAS.

25 DE SEPTIEMBRE .- YELTSIN DICE QUE SUS Oponentes "ESTAN EN LAS ULTIMAS" Y PROMETE QUE NO UTILIZARA LA FUERZA PARA ACABAR CON LA CRISIS.

26 DE SEPTIEMBRE.- MILES DE PERSONAS APLAUDEN Y VITOREAN A YELTSIN EN LA PLAZA ROJA Y POR LO MENOS 10.000 DE ELLAS MARCHAN POR EL CENTRO DE LA CIUDAD.

27 DE SEPTIEMBRE.- YELTSIN RECHAZA LA PROPUESTA DE EFECTUAR EN FORMA SIMULTANEA ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS.

28 DE SEPTIEMBRE.- MANIFESTANTES PROCOMUNISTAS SE ENFRENTAN A LA POLICIA

ES MUERTO UN AGENTE AL SER EMPUJADO AL PASAR UN VEHICULO.

29 DE SEPTIEMBRE.- YELTSIN DA PLAZO A LOS LEGISLADORES HASTA EL LUNES PARA QUE ABANDONEN EL PARLAMENTO O SUFRIRAN "GRAVES CONSECUENCIAS".

LOS PROCOMUNISTAS INDICAN QUE ESTAN DISPUESTOS A NEGOCIAR.

30 DE SEPTIEMBRE,- AMBAS PARTES ACUERDAN NEGOCIAR BAJO LA MEDIACION DE LA IGLESIA ORTODOXA RUSA.

01 DE OCTUBRE.- LAS CONVERSACIONES CONCLUYEN SIN RESULTADOS CONCRETOS Y LOS LEGISLADORES RECHAZAN LA PROPUESTA DE ENTREGAR SUS ARMAS A CAMBIO DE QUE EL GOBIERNO LEVANTE EL BLOQUEO DEL PARLAMENTO.

02 DE OCTUBRE- ES PLANEADO UN NUEVO DIALOGO" (2)

Después quedó aclarado el enigma: las FF.AA. respaldaron a Yeltsin.

Las preguntas que surgen a continuación son : ¿por cuánto tiempo? y ¿que exigirán?.

Aparentemente, por el tiempo suficiente para que en diciembre se realicen las elecciones de los diversos parlamentos y en junio del próximo año las presidenciales.

Es probable que "pidan" mayor firmeza en la situación social de Rusia donde se observan fuertes demostraciones de corrupción. Tal vez exijan una mayor participación en la decisiones de política respecto de la CEI donde ya tienen un alto grado de control. Las FF.AA. no desean que se acelere la desintegración del instrumento militar soviético antes que se hayan consolidado las FF.AA. rusas. Posiblemente no pedirán mayores sueldos, pues ya recibieron un aumento recientemente; en cambio, es posible que impongan la necesidad de un mayor presupuesto para gastos de mantenimiento y entrenamiento a fin de evitar lo que se está convirtiendo en hábito sobre todo en regiones alejadas de Moscú en cuanto a vender armas y equipos para que sus Unidades puedan sobrevivir. Es decir, que fuercen alguna forma de comportamiento que poco a poco margine a los hombres de uniforme de la actividad política contingente, como pasaba bajo el régimen comunista y continúa ocurriendo. Es de esperar que planteen, de alguna forma, la necesidad de que Rusia recupere una imagen digna de potencia internacional y de que esa apariencia sea respaldada por el poder nacional. También parece evidente que tratarán de influir para que Yeltsin desactive las gobernaciones y parlamentos de las 21 repúblicas y 67 regiones que conforman la Federación Rusa y llame a elecciones en todo el territorio; sin esta medida se ve difícil que pueda consolidarse el gobierno de Moscú que ha salido fortalecido de esta crisis.

(2) El Mercurio. Lun. 04 de octubre de 1993 pag. A.10.

IV.- CONCLUSIONES

Cuando en diciembre de 1991 se abrió la caja de pandora en Minsk se podía esperar que ocurrieran muchas cosas, algunas de las cuales se percibían con poca nitidez, pero que sin embargo eran suficientes para presentir que estaba en juego no sólo el destino de la región, sino en alguna forma el del planeta.

- A. China no ha formulado comentarios oficiales pero ha dado muestras evidentes de cuánto le desagrada lo ocurrido en Moscú. Sus 1.200 millones de habitantes y su posición de vecino no pueden ser ignorados. En una oportunidad se le preguntó a Mao qué sentía siendo el líder del satélite más importante de la Unión Soviética; el dirigente respondió que "China es un elemento demasiado pesado para ser satélite de nadie".

Resulta bastante evidente que China tratará de llenar los espacios geopolíticos que deje la desaparición de la URSS y ello naturalmente afectará a Rusia por su vecindad.

- B. Los países musulmanes situados en las fronteras de la ex URSS crearán diversos problemas a Rusia, ya sea porque se vinculen demasiado a las repúblicas asiáticas de la CEI o porque se desarrollen en el área conflictos de tipo étnico, religioso o regionalista.
- C. La visita de Yeltsin a Japón no produjo, al parecer, el resultado en apoyo económico que Rusia esperaba, pues se le condiciona a la devolución de las islas Kuriles, lo que difícilmente podrá realizarse, pues teniendo un alto valor estratégico son precisamente las FF.AA. las que se opondrán.

Sin embargo es evidente que Japón no puede seguir jugando el papel de intransigente indefinidamente, ya que tarde o temprano -y lo más probable es que sea pronto- Rusia saldrá de una crisis económica y se eruirá como una gran potencia. Su tamaño gigantesco, sus enormes reservas de materias primas y elevadísimo nivel científico hacen seguro que al controlar la efervescencia social se incorporará al grupo de naciones más desarrolladas y no necesitará el apoyo financiero japonés con la misma angustia que ahora. Japón, por su parte, tiene una concepción pragmática de la vida internacional por lo que, seguramente, evitará llevar las cosas a un estado del que puede arrepentirse.

- D. Las naciones europeas verán a Rusia incorporarse cada vez más a su ámbito y como tienen muy fresco en la memoria el recuerdo de las botas rusas en Europa Oriental y las amenazas a la Occidental a lo largo de muchos años, preferirán ser buenos vecinos.

Por lo tanto Europa comprende con claridad que Rusia está geográficamente en su área y esto puede facilitar los vínculos comerciales en mejor forma de lo que sucede respecto de Asia o América.

Los gobiernos de Europa no escatimarán apoyo político y económico a Yeltsin, porque comprenden que una próxima convulsión interna rusa podría significar alguna forma de regreso a la agresividad de los comunistas conservadores o, lo que para esos países es peor aún, podría significar la instauración de una dictadura militar de signo político xenófobo que amenazaría peligrosamente la estabilidad europea.

- E. El proceso de consolidación de las repúblicas ex soviéticas es irreversible, pero en la misma medida en que se profundicen las características de cada cual, se aumentarán

las posibilidades de conflicto por reivindicaciones diversas que han estado reprimidas desde 1920 aproximadamente. Estos setenta años no atenuaron las diferencias, sino que permitieron un aumento de la presión.

Rusia deberá intervenir cada vez más a menudo para evitar la propagación de guerras como la de Georgia y Abjasia o la de Azerbaiyán y Armenia. El riesgo es que se comprometan otras repúblicas de la CEI e incluso se pudiera amagar a Europa Oriental.

De sus difíciles finanzas deberá exprimir alguna ayuda para las repúblicas centroasiáticas.

- F. Ucrania procurará asumir el rol que su peso específico le otorga y eso le acarrearán roces con Rusia; esta última no dispone de mucho espacio de maniobra en este caso, por lo que sencillamente deberá aceptar el crecimiento de este vecino que se proyectará con gran significación sobre Europa a través de sus fronteras con Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía, a las que supera largamente en potencialidad.

Ucrania deberá ser una de las repúblicas que más pronto superen los problemas económicos impuestos por el cambio de estado.

- G. El comunismo en Rusia no parece tener muchas posibilidades de recuperar pronto el poder político que tenía, pero no se debe olvidar que aun siendo minoritario en la arena electoral, representa a 30 millones, lo que es una fuerza muy considerable.

Se equivocan quienes afirman que el comunismo está definitivamente extinguido y ya no representa un problema en el mundo. En este sentido vale la pena recordar que las ideologías tardan mucho en desaparecer; como ejemplo se pueden recordar los esporádicos brotes de nazismo que se ven con fuerza variada en Europa. Respecto al comunismo debería ser suficientemente ilustrativo el triunfo que acaba de obtener en Polonia, país que se daba entre los más definidos anticomunistas por la gravitación de la Iglesia católica que es allí bastante tradicionalista, pero como falló la solución a los problemas económicos y las masas ciudadanas piensan con el estómago, cambiaron completamente su adhesión política.

En países como Chile, el comunismo ha dado muestra de vida activa -a pesar de la presión que recibió durante el gobierno anterior- propiciando huelgas como en los sectores de salud y educación y estimulando junto al lumpen delicadas asonadas callejeras.

En Rusia el comunismo no dispondrá de canales oficiales para expresarse, pero lo hará por medio de organismos de fachada y estimulando el descontento popular por la carestía de la vida. Es probable que en los próximos meses haya manifestaciones de apoyo al partido comunista en el seno de las fuerzas armadas, circunstancias en que Yeltsin deberá actuar con gran cautela para evitar alguna de estas dos posibilidades: a) que los comunistas de uniforme actúen con sus armas y eso pueda provocar un estallido militar, o bien, b) que en un movimiento contestatario al ser oportuna y debidamente controlado por los mandos militares, éstos puedan entusiasmarse y procurar imponer su voluntad política a Yeltsin.

- H. Pronto deberá verse en diversas repúblicas, pero particularmente en Rusia, la expulsión de inmigrantes indocumentados.

Los controles para el tránsito entre las diversas repúblicas de la URSS comenzaron a aflojarse a partir del período de Gorbachov y luego se intensificaron, con lo que

muchas personas procedentes de naciones pobres en el interior de la Unión llegaron a Moscú y otras grandes ciudades rusas en busca de mejores oportunidades; pero ahora Rusia debe preocuparse por dar trabajo y comida a su propio pueblo por lo que necesariamente deberá empezar una especie de limpieza. Estas medidas siempre son desagradables y hieren la sensibilidad de los pueblos objeto de la discriminación, lo que promueve represalias que hacen montar un círculo vicioso.

En el mundo contemporáneo hay otros países que actúan de manera parecida por motivos similares, tales son los casos de EE.UU. especialmente con mexicanos y cubanos; Inglaterra con hindúes; Francia con africanos, negros y árabes; Alemania con turcos y otros países en escala variable; pero Rusia está en posición de debilidad y le será difícil enfrentar las reacciones que se produzcan en la zona que ella considera como su natural área de influencia rectora.

- I. Los desechos tóxicos de las innumerables y mal controladas plantas atómicas de la URSS comienzan a dar muestras muy preocupantes en ríos, lagos y -lo peor- en mares ribereños de la CEI. Esto ha causado malestar en todas las naciones desarrolladas y particularmente en los vecinos y las potencias pesqueras. Es de suponer que en corto plazo los reclamos y amenazas de sanciones de variada índole por parte de organizaciones de naciones obligarán a Rusia a reducir la actividad en muchas de esas plantas, lo que puede significar un cierto impacto sobre el nivel de vida de todos los que se benefician actualmente con energía vendida a precio bajo, aunque producida con altos costos.

La falta de energía para electricidad, calefacción y uso industrial trae siempre rechazos en toda población; el mundo deberá acostumbrarse a saber de manifestaciones, huelgas y otros gestos de protesta en Rusia y demás países de la CEI. Es de desear que, si se producen, se puedan manejar como sucede en nuestros países y no se caiga en la tentación de aplicar medidas de corte totalitario que echarían por tierra todo el avance democrático que han alcanzado.

Sea como fuese que ocurran las cosas en Rusia y en la CEI, lo más probable es que por los próximos 6 a 12 meses -aun con el invierno- debamos presenciar diversos actos de violencia armada, con muertos, heridos y empobrecimiento.

El mundo deberá permanecer muy atento para tratar de ayudar a ese grupo de naciones a fin de que transiten pacíficamente en busca de la libertad, la democracia y la justicia a las que tienen derecho y que les fueron negadas durante setenta años.

CUADRO Nº 1 : LOS MIEMBROS DE LA C.E.I.

REPUBLICA	CAPITAL:	SUP. KM.2	POBLACION	JEFE ESTADO: FECHA ELECCION: JEFE GOBIERNO:
Armenia 23.SEP.91	Eriván	29.800	3.580.000	Levon Ter-Petrosian 16.OCT.91 Brian Bagratian
Azerbaiyán 18.OCT.91 (B)	Bakú	86.600	7.145.600	Gaidar Aliyev 29.AGO.93/Pléb. Suret Husseinov
Bielorrusia 25.AGO.91 (B)	Minsk	207.600	10.259.000	Stanislau Chuchkevich (C) 18.SEP.91 Vyacheslav Kebich
Georgia (A) 20.NOV.90	Tiflis	69.700	5.456.000	Eduard Shevardnadze OCT.92 Otar Pazazija
Kazajastán 16.DIC.91	Almá-Atá	2.717.300	16.690.300	Nursultan Nazarbayev 01.DIC.91 Boris Terechtchenko
Kirguizistán 31.AGO.91	Biskek	198.500	4.372.000	Askar Akayev 12.OCT.91 Turzunbek Chingichev
Moldavia (D) 17.AGO.91	Kishinau	33.700	4.362.000	Mircea Ion Snegur 08.DIC.91 Andrei Sangeli
Rusia 22.ABR.90 (E)	Moscú	17.075.400	148.041.000	Boris Yeltsin 12.JUN.91 Viktor Chernomyrdin
Tayikistán 09.SEP.91 (B)	Dushambe	143.100	5.248.000	Rajman Nabiyev (F) 24.NOV.91 Abdumalik Abdullachanov
Turkmenistán 27.OCT.91 (B)	Ashgabad	488.100	3.621.700	Zaparmurad Niyazov 27.OCT.90 (G)

Ucrania 24.AGO.91 (B)	Kiev	603.700	51.839.000	Leonid Kravchuk MAY.91 Efim Sfiagilski
Uzbekistán 31.AGO.91 (B)	Tashkent	447.400	20.322.000	Islam A. Karimov 29.DIC.91 Abdul Hashim Mutalov

- A. Tiene status de observador en la CEI.
- B. Es gobernada por dirigentes del ex PCUS.
- C. Elegido por el Soviet Supremo. No fue elegido popularmente.
- D. No ha ratificado el Acuerdo de Minsk.
- E. La soberanía fue confirmada por el Parlamento el 12 de Mayo de 1990.
- F. Elegido por el Parlamento tayiquio.
- G. Niyazov es también jefe de Gobierno.

CUADRO Nº 2 : POTENCIAL ECONOMICO DE LOS SOCIOS DE LA C.E.I.

REPUBLICAS	RECURSOS NATURALES	INDUSTRIAS	PIB (A)	EXPO (A)	IMPO (A)
Armenia	ter/agr, cob, zin.	lig, maq, met ali, qui.	15,7	6,5	8,3
Azerbaiyán	ter/agr, pet, gas, hie.	pet, pet/qui ali, ele, rop, beb	22,4	11,5	8,8
Bielorrusia	ter/agr, tba, sal-pot.	gan, pap, ceb, cen, maq, ele, qui, mat/con.	71,8	38,3	33,5
Georgia	agr, car, mad, tur, man.	lig, hie, ace, té, tab.	23,5	6,1	7,3
Kazajastán	pet, cer, plo, oro, wol, cob, lan, cae, zin, car, hie.	met, maq, her, pet/qui, agi, tex.	92,0	15,8	22,0
Kuirguistán	enh, oro, mer, ura, car.	met, maq, agr, ali, tab, ele tex, azu.	15,3	6,6	7,4
Moldavia	ter/agr.	agr, ali, tex ele, lig.	20,7	8,1	8,4
Rusia	cer, pap, gan, car, pet, gas dia, fos, sal, pot.	pet, gas maq, qui.	1.130,0	210,1	182,0
Tayikistán	alg, lec, tri	agr, lig, ing, ele.	13,0	4,3	3,8
Ucrania	ter/agr, car min, gas, pet.	ali, maq.	262,0	61,9	65,5
Uzbekistán	pet, gs, car oro, pla, cob, plo, zin, wol tun, alg.	agr, alg, maq qui, met, aer	56,3	19,6	20,2

Abreviaturas

Recursos naturales

alg: algodón; cae: carne; car: carbón; cer: cereales; cob: cobre; cro: cromo; dia: diamante; enh: energía hidroeléctrica; fos: fosforita; gan: ganadería; gas: gas natural; hie: hierro; mad: madera; man: manganeso; mer: mercurio; min: minerales; lan: lana; lec: leche; oro: oro, pap: papas; pet: petróleo; pla: plata; plo: plomo; sal: sales; sal/pot: sales de potasio; sul/sod: sulfato de sodio; tba: turba; ter/agr: terreno agrícola; tri: trigo; yod: yodo-bromo; tun: tungsteno; tur: turismo; ura: uranio; wol: wolframio; zin: zinc.

Industrias

ace: **acero**; agi: **agroindustria**; agr: **maquinaria y equipos**; ali: **alimentos**; azu: **azúcar**; beb: **bebidas**; ceb: **cebada**; cen: **centeno**; ele: **productos eléctricos**; gan: **ganadería**; gel: **generación eléctrica**; her: **herramientas**; hie: **hierro**; ing: **ingeniería**; lig: **industria ligera**; maq: **maquinaria**; met: **metalúrgica**; mat/con: **materiales de construcción**; pet: **petróleo**; pet/qui: **petroquímica**; qui: **química**; rop: **ropa**; té: **té**; tab: **tabaco**; tex: **textil**.

CUADROS Nos. 3 A-B-C

TEATRO OCCIDENTAL CUBRE DESDE EL MEDITERRANEO HASTA EL ARTICO

CUADRO Nº 3 A

- 1.- Teatro de Operaciones Occidental.
Apunta fundamentalmente a Europa hasta el Golfo de Finlandia.
- 2.- Teatro de Operaciones Noroccidental.
Apunta desde el Golfo de Finlandia hasta el Artico.
- 3.- Teatro de Operaciones Sudoccidental.
Apunta desde España hasta Asia Menor.

	T.O.O.	T.O.N.	T.O.S.
Divisiones	64	12	29
Carros de combate	19.900	1.300	7.750
APC/IFV	23.500	3.600	6.100
Artillería	17.500	2.050	6.400
SSM tácticos	480	90	220
Aviones táct.	2.300	160	600

CUADRO Nº 3 B

- 1.- Flota del Báltico.
- 2.- Flota del Norte.
- 3.- Flota del Mar Negro.
- 4.- Flotilla del Mediterráneo.

	F.D.B.	F.D.N.	F.D.M.N.	F.D.M.
Portaviones VSTOL.	0	2	0	
Buques principales de superficie.	22	29	32	6 - 10
Fragatas pequeñas y corbetas	25	34	33	
Buques M.C.M.	21	30	26	
Buques de patrulla ASW/ASUW	40	20	27	

Buques anfibios	22	11	14	5 - 7
Submarinos con misiles balíst.	4	39	0	
Submarinos de ataque	32	118	23	
Otros submarinos	1	18	6	
Aviación naval	220	355	245	

CUADRO N° 3 C

RESERVAS ESTRATEGICAS

Divisiones	20
Carros de combate	4.850
APC/IFV	3.900
Artillería	5.050
SSM tácticos	100
Aviones tácticos	150

CUADRO N° 4 A

TEATRO DE OPERACIONES MERIDIONAL

Divisiones	30
Carros de combate	5.100
APC/IFV	6.200
Artillería	4.900
SSM tácticos	190
Aviones tácticos	700

CUADRO N° 4 B

FLOTILLA DEL CASPIO

Fragatas pequeñas y corbetas	5
Buques MCM	11
Buques Patrulla ASW/ASUW	2
Buques anfibios	15

CUADROS N° 5 A-B

TEATRO DEL EXTREMO ORIENTE

CUBRE DESDE SUDESTE ASIATICO HASTA EL ARTICULO

CUADRO N° 5 A

Teatro de Operaciones del Extremo Oriente.

Divisiones	59
Carros de combate	14.950
APC/IFV	17.050
Artillería	13.800
SSM tácticos	360
Aviones tácticos	1.200

CUADRO N° 5. B

Flota del Pacífico

Portaviones VSTOL	2
Buques principales de superficie	33
Fragatas pequeñas y corbetas	34
Buques MCM	26
Buques de patrulla ASW/ASUW	30
Buques anfibios	19
Submarinos con misiles balísticos	26
Submarinos de ataque	83
Otros submarinos	9
Aviación naval	480

CUADRO N° 6

FUERZA AEREA ESTRATEGICA

Blackjack	10
Backfire	350
Bear	160
Badger	265
Blinder	75

Nota : En ninguna parte se han incluido más de 5.500 aviones de entrenamiento con capacidad de combate

CUADRO N° 7

FUERZA DE DEFENSA ESTRATEGICA

Radares	?
Aviones interceptores	2.200
ASAT	?
Lanzadores SAM	8.000
Lanzadores ABM	100

CUADRO N° 8

MISILES

CBM móviles y fijos	1.406 aprox.
LRINF	292
SLBM	1.030

GLOSARIO DE LOS CUADROS NRS. 3 HASTA NR. 8

ABM	Misil antibalístico.
APC	Transporte blindado de personal.
ASAT	Antisatélite.
ASUW	Guerra antisuperficie.
BMEW	Misil antibalístico de guerra electrónica.
IFV	Vehículo de combate de Infantería.
LRINF	Fuerzas nucleares de largo y mediano alcance.
SAM	Misil superficie-aire.
SLBM	Misil balístico lanzado desde submarino.
SSM	Misil superficie-superficie.
VSTOL	Despegue y aterrizaje vertical/corto.

¿ EL CHOQUE DE LAS CIVILIZACIONES ? ⁽¹⁾

SAMUEL P. HUNTINGTON

LA SIGUIENTE FASE DEL CONFLICTO

La política mundial está entrando en una nueva fase y los intelectuales no han dudado en multiplicar visiones de cómo será el fin de la historia, el retorno a las tradicionales rivalidades entre las naciones Estados y la decadencia del Estado-Nación por efectos de los contrapuestos tironeos del tribalismo, por un lado, y del globalismo, por el otro. Cada una de esas visiones capta aspectos de la realidad en vías de emerger. Sin embargo, a todas ellas se les escapa un aspecto crucial o, por mejor decir, medular, de lo que la política global puede ser en los años venideros.

Yo planteo la hipótesis de que la fuente fundamental de conflicto en este mundo nuevo no será primordialmente ideológica o económica. Las grandes divisiones entre la humanidad y la fuente dominante de conflicto serán de carácter cultural. Los Estados-nacionales seguirán siendo los más importantes actores de los asuntos mundiales, pero los principales conflictos de la política global ocurrirán entre naciones y grupos de diferentes civilizaciones. La política global está dominada por el choque de civilizaciones. Los quiebres o fallas que existen entre las civilizaciones serán los frentes de batalla del futuro.

El conflicto entre civilizaciones será la última fase en la evolución del conflicto en un mundo moderno. Durante un siglo y medio a partir del momento en que emergió el sistema internacional de la era moderna con la paz de Westfalia, los conflictos del mundo occidental se dieron sobre todo entre príncipes, o sea emperadores, monarcas absolutos y monarcas constitucionales que intentaban expandir sus burocracias, sus ejércitos, su potencia económica y mercantil y, lo que es más importante, el territorio gobernado por ellos. En el proceso crearon las naciones Estados, de manera que, a partir de la Revolución Francesa, las principales líneas de conflicto fueron entre naciones más bien que entre príncipes. Como ha dicho R.R. Palmer, en 1773 "terminaron las guerras de reyes y empezaron las guerras de pueblos". Este patrón decimonónico se extendió hasta el fin de la Primera Guerra Mundial. Luego, como consecuencia de la Revolución Rusa y la reacción contra ella, el conflicto de naciones cedió el terreno al conflicto de ideologías, primero entre comunismo, nazi-fascismo y democracia liberal, y luego entre comunismo y esta última. Durante la Guerra Fría, este último conflicto encarnó en la lucha entre las dos superpotencias, ninguna de las cuales era un Estado-Nación en el sentido europeo clásico y cada una de las cuales definía su identidad en términos de su ideología.

Dichos conflictos entre príncipes, Estados-nacionales e ideologías fueron primordialmente choques internos de la civilización occidental, "guerras civiles occidentales", como las ha llamado William Lind. Esto se aplica tanto a la Guerra Fría como a las guerras mundiales o a las guerras precedentes de los siglos XVII, XVIII y XIX. Con el fin de la Guerra Fría, la política internacional sale de su fase occidental y se centra en una interacción entre Occidente y civilizaciones no occidentales, así como entre las propias civilizaciones no occidentales. En esta política, los pueblos y los gobiernos de las civilizaciones no occidentales dejan de ser objetos de la historia, en cuanto metas del colonialismo occidental, y se suman a Occidente como motores y forjadores de la historia.

(1) Este trabajo es reproducido bajo autorización del diario El Día, México, que tradujo y tiene permiso de Foreign Affairs

LA NATURALEZA DE LAS CIVILIZACIONES

Durante la Guerra Fría el mundo estuvo dividido en Primer Mundo, Segundo Mundo y Tercer Mundo. Estas divisiones ya no son válidas. En la actualidad es mejor agrupar a los países no en términos de los sistemas políticos y económicos, o de su grado de desarrollo, sino más bien en términos de sus culturas o civilizaciones.

¿Qué queremos decir cuando hablamos de civilización? Una civilización es una entidad cultural, aldeas, regiones, grupos étnicos, nacionalidades, agrupaciones religiosas, todos tienen culturas distintas en diferentes niveles de heterogeneidad cultural. La cultura de una aldea en el sur de Italia puede ser distinta a una aldea del norte de Italia, pero ambas comparten una cultura italiana común que las distingue de las aldeas alemanas. A su vez, las comunidades europeas comparten rasgos culturales que las distinguen de las comunidades árabes o chinas. Sin embargo, árabes, chinos y occidentales no forman parte de una entidad cultural más amplia. Constituyen civilizaciones. Una civilización es, pues, el más alto agrupamiento cultural de los pueblos y el más amplio nivel de identidad cultural que tiene, aparte de todo aquello que distingue al ser humano de otras especies. Se la define tanto por elementos objetivos comunes, como por la lengua, la historia, la religión, las costumbres, las instituciones, como por la autoidentificación subjetiva de la gente. La gente tiene diferentes niveles de identidad: un residente de Roma puede definirse como romano, italiano, católico, cristiano, europeo y occidental. La civilización a la que pertenece el más amplio nivel de referencia con el que se identifica intensamente. La gente puede -y lo hace- redefinir sus identidades y, como resultado, cambia la composición y las fronteras de las civilizaciones.

Las civilizaciones pueden contener un gran número de seres humanos, por ejemplo, China ("una civilización que pretende ser un Estado" como dijo Lucian Pye), o un número muy pequeño de gente, como el Caribe anglófono. Una civilización puede abarcar varios Estados-nacionales, como es el caso de las civilizaciones occidentales; latinoamericana y árabe, o sólo uno, como sucede con Japón. Por supuesto, las civilizaciones se mezclan y trasladan pudiendo incluir **subcivilizaciones**. La civilización occidental tiene dos grandes vertientes, la europea y la estadounidense, mientras el Islam tiene las subdivisiones árabes, Turquí y Malaya. No obstante, las civilizaciones son entidades significativas y, si bien sus límites raramente son exactos, son reales. Las civilizaciones son dinámicas, ascienden y decaen, se dividen y funden. Y como cualquier estudioso sabe de la historia, las civilizaciones desaparecen y son sepultadas en las arenas del tiempo.

Los occidentales tienden a pensar que los Estados-nacionales son los actores principales en los asuntos globales. Sin embargo, lo han sido sólo durante pocos siglos. Las más vastas perspectivas de la historia humana han sido la historia de las civilizaciones. En **A Study of History**, Arnold Toynbee identifica 21 civilizaciones mayores; sólo seis de ellas sobreviven en el mundo contemporáneo.

POR QUE CHOCARAN LAS CIVILIZACIONES

En el futuro, la identidad por civilización será cada vez más importante, y el mundo será en gran medida modelado por la interacción de siete u ocho grandes civilizaciones. Los más importantes conflictos del futuro ocurrirán a lo largo de las líneas de fractura (fallas culturales) que las separan.

¿Por qué sera así?

Primero, las diferencias entre civilizaciones no sólo son **reales**, sino básicas. Estas se diferencian unas de otras por la historia, el lenguaje, la cultura, la tradición y, lo que es más importante, por la religión. Los seres humanos de las diferentes civilizaciones tienen diversos

puntos de vista sobre las relaciones entre Dios y el hombre, el individuo y el grupo, el ciudadano y el Estado, los progenitores y los hijos, el marido y la mujer, así como también distintas ideas acerca de la importancia relativa de los derechos y las responsabilidades, la libertad y la autoridad, la igualdad y la jerarquía. Estas diferencias son producto de siglos. No desaparecen en el corto plazo. Son, con mucho, más fundamentales que las diferencias entre ideologías políticas y los regímenes que de ellas se derivan. **Las diferencias no significan necesariamente conflicto, y el conflicto no significa necesariamente violencia.** Sin embargo, en el transcurso de los siglos, las diferencias entre civilizaciones han generado los conflictos más largos y violentos.

Segundo, el mundo se está empequeñeciendo. Las interacciones entre pueblos de diferentes civilizaciones aumentan. Estas crecientes interacciones intensifican la conciencia de la propia civilización, así como la percepción de las diferencias entre las civilizaciones y los elementos comunes entre las mismas. La migración de norafricanos a Francia genera hostilidad en los franceses, al tiempo que acrecienta la receptividad a la inmigración de "buenos" polacos católicos europeos. Los estadounidenses reaccionan mucho más negativamente ante las inversiones japonesas que ante las inversiones, mucho más cuantiosas, de Canadá y los países europeos. De modo semejante, como ha señalado Donal Horwitz: "Un ibo podrá ser un Oweri ibo o un Onitsha ibo en lo que era la región oriental de Nigeria. En Nueva York, un africano". Las interacciones entre pueblos de diferentes civilizaciones ahondan la conciencia de la gente acerca de su civilización, lo cual a su vez refuerza diferencias y animosidades que arrancan, o se piensa que arrancan, del fondo de la historia.

Tercero, el proceso de modernización económica y cambio social en todo el mundo está separando a la gente de sus viejas identidades. También debilitan al Estado-nación en cuanto fuente de identidad. En buena parte del mundo la religión ha llenado el hueco a menudo bajo la forma de movimientos etiquetados como «fundamentalistas». Esos movimientos se observan en el cristianismo occidental, el judaísmo, el budismo y el hinduismo, igual que en el Islam. En la mayoría de los países y religiones las personas más activas en los movimientos fundamentalistas son jóvenes técnicos, profesionales y del área de los negocios, de clase media y con educación universitaria. George Welgel ha observado que "la desecularización del mundo es una de las realidades sociales dominantes de los finales del siglo XX". El retorno a la religión, "la revancha de Dieu", como la llamó Giles Kepel, provee una base de identidad y compromiso que trasciende las fronteras nacionales y une a las civilizaciones.

Cuarto, el crecimiento de la conciencia de civilización se amplifica por el doble papel de Occidente. Por una parte, el Occidente se halla en el pináculo de su poderío. Sin embargo, al mismo tiempo, quizás como consecuencia de eso mismo, se verifica un regreso a las raíces entre las civilizaciones no occidentales. Cada vez más oye uno hablar de tendencias a una vuelta al propio interior, de una "asiatización" del Japón, del final del legado de Nehru y la "hinduización" de la India, del fracaso de las ideas occidentales de socialismo y nacionalismo y, como consecuencia, de la "re-islamización" del Cercano Oriente y, en la actualidad, del debate entre occidentalización y rusianización en el país de Boris Yeltsin. Un Occidente en la cúspide de su poderío se enfrenta con unos no-occidentales que cada vez más tienen el deseo, la voluntad y los recursos para plasmar el mundo en modos no occidentales.

En el pasado, en las sociedades no occidentales, las elites eran por lo común las personas más involucradas con Occidente que se habían educado en la Sorbona o Sandhurst y habían asimilado actitudes y valores occidentales. Por su parte, el pueblo de los países no occidentales solía quedarse sumergido en lo profundo de su cultura indígena. Sin embargo, hoy esas relaciones se están invirtiendo. En muchos países no occidentales se está verificando una desoccidentalización e indigenización de las elites, al tiempo que se observa una creciente difusión de culturas, hábitos y estilos occidentales, en general norteamericanos, entre la masa del pueblo.

Quinto, las características y diferencias culturales son menos mudables y por lo tanto menos fáciles de resolver o de convertir en objeto de transacciones que las políticas económicas. En la ex Unión Soviética, los comunistas pueden transformarse en demócratas, los ricos pueden empobrecer y los pobres enriquecerse, pero los rusos no pueden convertirse en estonios, ni los azeríes en armenios. En los conflictos ideológicos y de clase la pregunta clave era: "¿de qué lado estás tú?" y la gente tomaba partido porque podía, pero también cambiaba de bando. En los conflictos entre civilizaciones, la pregunta es: "¿Quién eres tú?". Ese es el dato que no se puede modificar y, como bien sabemos, de Bosnia al Caucaso y al Sudán, responder mal a esa pregunta puede significar una bala en el cráneo. Más todavía que la etnicidad, la religión discrimina neta y exclusivamente entre los seres humanos. Una persona puede ser medio francesa y medioárabe, y al mismo tiempo un ciudadano de dos países. Ser medio católico y medio musulmán resulta más difícil.

Sexto y último, el regionalismo económico va en aumento. Entre 1980 y 1989, las proporciones del comercio total interregional subieron de 51 a 59 por ciento en Europa, de 22 a 37 por ciento en Asia Oriental y de 32 a 33 por ciento en América del Norte.

Es probable que la importancia de los bloques económicos regionales continúe creciendo en el futuro. Por un lado, el éxito del regionalismo económico reforzará la conciencia de civilización. Por el otro, éste podrá tener un buen éxito sólo si arraiga una civilización común. La Comunidad Europea descansa sobre el cimiento compartido de la cultura regional y el cristianismo occidental. *El éxito del tratado de libre comercio para América del Norte dependerá de la convergencia que se verifica entre las culturas mexicana, canadiense y estadounidense.* Por contraste, el Japón tropieza con dificultades para crear una entidad económica comparable en Asia Oriental debido a que es una sociedad y una civilización única en sí misma. Por muy fuertes que sean los vínculos comerciales y de inversión que Japón logre establecer con otros países del Asia Oriental, sus diferencias culturales con esos países inhibirán y quizá impidan que pueda promover una integración económica regional como la de Europa y América del Norte.

Por contraste, una cultura común está facilitando claramente la dinámica expansión de las relaciones económicas entre la República Popular de China y Hong Kong, Taiwán, Singapur y las comunidades chinas de ultramar instaladas en otros países asiáticos. Concluida la Guerra Fría, las afinidades culturales superan cada vez más a las diferencias ideológicas, de tal manera que China Continental y Taiwán cada día están más cerca. Si la afinidad cultural es en verdad un requisito previo para que haya integración económica, es probable que el principal bloque económico del Asia Oriental del futuro tenga a China como su centro. En realidad, este bloque ya está cobrando existencia. Como ha observado Murray Weidenbaum:

A pesar del dominio japonés sobre la región, la economía asiática basada en China está emergiendo rápidamente como un epicentro nuevo de industria, comercio y finanzas. Esta área estratégica contiene sustanciales montos de capacidades tecnológicas y manufactureras (Taiwán), sobresalientes inteligencias empresariales, de mercado y de servicios (Hong Kong), una excelente red de comunicaciones (Singapur), un tremendo acervo de capital financiero (en los tres lugares) y una vasta disponibilidad de tierra, recursos y mano de obra (China Continental). De Guangzhou a Singapur, de Kuala Lumpur a Manila, esta influyente red -a menudo basada en extensiones de los clanes tradicionales- ha sido descrita como la espina dorsal de la economía del Asia Oriental⁽²⁾.

(2) Murray Weidenbaum. Greater China: The next economic superpower?, St. Louis: Washington University Center for the Study of American Business. Contemporary Issues, Series 57, febrero de 1993, págs. 2-3.

Cultura y religión constituyen también la base de la organización de cooperación económica que reúne a diez países islámicos no árabes: Irán, Paquistán, Turquía, Azerbaiyán, Kazajistán, Kurquistán, Turkmenistán, Tadjikistán, Uzbekistán y Afganistán. Cuando los dirigentes de varios de estos países cayeron en la cuenta de que no tenían ninguna posibilidad de ser admitidos en la Comunidad Europea, esa toma de conciencia imprimió ímpetu a la reanimación y expansión de este organismo, fundado originalmente en los sesenta por Turquía, Pakistán e Irán. De manera parecida la CARICOM, el Mercado Común Centroamericano y el MERCOSUR se alzan sobre cimientos culturales comunes. Los esfuerzos por construir una entidad más amplia caribeña y centroamericana han fracasado hasta la fecha.

En la medida en que un pueblo define su identidad en términos étnicos y religiosos, tenderá a contemplar las relaciones con pueblos de etnicidad o religión distintas en términos de "nosotros" contra "ellos". El fin de los Estados definidos ideológicamente en Europa del Este y la ex Unión Soviética ha permitido que afloren las identidades y animosidades étnicas tradicionales. *Las diferencias de cultura y religión generan divergencias sobre cuestiones de política, desde los derechos humanos hasta la inmigración, el comercio y el medio ambiente.* La promiscuidad geográfica da pie a reclamos territoriales conflictivos desde Bosnia hasta Mindanao. Lo más importante es que los esfuerzos de Occidente por promover sus valores democráticos y liberales como universales, por mantener su predominio militar y por promover sus intereses económicos, causan respuestas contrarias por parte de otras civilizaciones. En la medida en que pierden capacidad para movilizar apoyos y formar coaliciones sobre la base de una ideología, el gobierno y los grupos intentarán cada vez más movilizar respaldos mediante invocaciones a una identidad religiosa y de civilización común.

Por consiguiente, el choque de civilizaciones acontece en dos niveles. En lo micro, grupos adyacentes asentados a lo largo de las fallas entre civilizaciones luchan a menudo violentamente para dominar y controlarse recíprocamente. En lo macro, Estados de diferentes civilizaciones compiten por un poder militar y económico relativo, luchan por el control de instituciones internacionales y terceras partes y rivalizan en la promoción de sus valores políticos y religiosos particulares.

LAS LINEAS DE FRACTURA ENTRE CIVILIZACIONES

Las líneas de fractura entre civilizaciones están reemplazando a las fronteras políticas o ideológicas de la Guerra Fría como los puntos ignios donde pueden estallar crisis y derramarse sangre. La Guerra Fría empezó cuando la Cortina de Hierro dividía a Europa en lo político e ideológico. La Guerra Fría terminó cuando cayó la Cortina de Hierro. Al desaparecer la división ideológica de Europa, ha vuelto a emerger la división cultural del continente entre el Cristianismo Occidental en un lado, el Cristianismo Ortodoxo y el Islam, en el otro. Es bien posible que, como lo ha sugerido William Wallace, la línea divisoria más significativa en Europa sea la frontera oriental de la cristiandad occidental en el año 1500. Esta línea pasa por las que hoy son las fronteras de Finlandia con Rusia, la de los Estados Bálticos y Rusia, atraviesa Bielorrusia y Ucrania, separando la predominantemente católica Ucrania Occidental de la ortodoxa Ucrania Oriental, se desplaza hacia el oeste, separando Transilvania del resto de Rumania y luego corta Yugoslavia casi exactamente a lo largo de la línea que hoy separa Croacia y Eslovenia del resto del país.

Por supuesto, en los balances esta línea coincide con la frontera histórica que dividía al imperio de los Habsburgo del otomano. Al norte y oeste de esta línea los pueblos son protestantes o católicos, compartiendo las experiencias comunes de la historia europea: Feudalismo, Renacimiento, Reforma, Ilustración, Revolución Francesa, Revolución Industrial. En general, su situación económica es mejor que la de los pueblos al Este y, en la actualidad, pueden anticipar un creciente involucramiento en una economía europea común, así como una

consolidación de los sistemas democráticos. Los pueblos al Este y al Sur de esta línea son ortodoxos o musulmanes. Históricamente pertenecieron al Imperio Otomano o Zarista y sólo de forma secundaria fueron tocados por los acontecimientos que impactaron el resto de Europa; en general, están menos avanzados en lo económico y, según todos los visos, tienen menos probabilidades de establecer sistemas democráticos estables. *La Cortina de Terciopelo de la cultura ha sustituido a la Cortina de Hierro de la ideología como la línea divisoria más significativa en Europa.*

A lo largo de la línea de fractura que escinde las civilizaciones occidental e islámica el conflicto ha perdurado por 1.300 años. Fundado el Islam, la marejada árabe y morisca hacia el oeste y hacia el norte no fue detenida sino en 732; en el período comprendido entre el siglo XI al siglo XIII los cruzados intentaron, con éxito transitorio, implantar el cristianismo y su dominio en Tierra Santa.

Del siglo XIV al XVII los turcos otomanos invirtieron el balance, extendieron su dominio sobre el Medio Oriente y los Balcanes, capturaron Constantinopla y pusieron cerco dos veces a Viena. En el siglo XIX y principios del XX, mientras la potencia otomana declinaba, Gran Bretaña, Francia e Italia establecieron el control de Occidente en la mayor parte de África del Norte y Medio Oriente.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Occidente, a su vez, empezó a retirarse. Los imperios coloniales desaparecieron, se manifestaron, primero, el nacionalismo árabe y, después, el fundamentalismo islámico. Occidente cayó en una pesada dependencia respecto de los energéticos de los países del Golfo Pérsico. Los países islámicos ricos en petróleo se volvieron ricos en dinero y, eventualmente, ricos en armas. Varias guerras estallaron entre los árabes e Israel (creado por Occidente). Francia combatió una guerra tan sangrienta como despiadada en Argelia durante casi todos los cincuenta. Fuerzas británicas y francesas invadieron Egipto en 1956; fuerzas norteamericanas entraron al Líbano en 1958. Posteriormente fuerzas norteamericanas volvieron al Líbano, atacaron Libia y libraron varios choques militares con Irán: terroristas árabes e islámicos, respaldados cuando menos por tres gobiernos del Medio Oriente, recurrieron al arma de los débiles y atacaron intereses occidentales, además de toma de rehenes de Occidente. La guerra entre árabes y Occidente culminó en 1990, cuando los Estados Unidos mandaron un gran ejército al Golfo Pérsico para defender a ciertos países árabes contra la agresión de otro. A partir de entonces, la planificación de la **OTAN** está cada vez más orientada hacia la contención de las amenazas o de la inestabilidad a lo largo de su "franja meridional".

Esta secular interacción militar Occidente e Islam no parece que vaya a declinar. Al contrario podrá volverse más virulenta. La Guerra del Golfo dejó en algunos árabes un sentimiento de orgullo en el sentido de que Saddam Hussein atacó Israel y enfrentó a Occidente. También dejó un sentimiento de humillación por la presencia militar de Occidente en el Golfo Pérsico, su aplastante predominio y su propia y aparente incapacidad de dar forma a su destino. Además de los exportadores de petróleo muchos países árabes están alcanzando niveles de desarrollo económico y social donde cualquier forma de gobierno autocrático resulta inapropiada y donde los esfuerzos por introducir la democracia cobran cada día más vigor.

Ya se han dado varias aperturas en sistemas políticos árabes. Los principales beneficiarios de estas aperturas han sido ciertos movimientos islámicos. Para resumir, en el mundo árabe la democracia occidental fortalece a las fuerzas antioccidentales. Acaso sea un fenómeno pasajero, pero no cabe duda de que complica la relación entre los países islámicos y Occidente.

Esas relaciones se complican, además, por efecto de la democracia. El espectacular aumento de la población en los países árabes, particularmente en África del Norte, ha hecho

aumentar la migración hacia Europa Occidental. En su interior, el movimiento hacia una minimización de las fronteras internas ha agudizado las sensibilidades políticas hacia ese fenómeno. En Italia, Francia y Alemania, el racismo es cada vez más abierto y las reacciones políticas, así como la violencia contra emigrados turcos y árabes, se ha intensificado y extendido desde 1990.

En uno y otro lado la interacción entre el Islam y Occidente se ve como un choque entre civilizaciones. La "próxima confrontación" de Occidente -observa M.K. Akbar, un autor indio musulmán- definitivamente llegará del mundo islámico. La pelea por un nuevo orden mundial empezará en el horizonte de las naciones islámicas, del Maghreb a Pakistán. Bernard Lewis llega a una conclusión parecida:

Estamos enfrentando un temple de ánimo y un movimiento que trasciende con mucho el nivel de las políticas y los gobiernos que las instrumentan.

Se trata nada menos que de un choque de civilizaciones, la reacción quizá irracional pero sin duda alguna histórica de un antiguo rival contra nuestro legado judeo-cristiano, nuestro presente secular y la expansión mundial de uno y otro⁽³⁾.

Históricamente, la otra gran interacción antagonista de la civilización árabe islámica ha sido con los pueblos paganos, animistas y ahora cada vez más cristianos del sur negro. En el pasado, el antagonismo se ejemplificaba en la imagen de los esclavistas árabes y los esclavos negros. Se ha reflejado en la actual guerra civil en el Sudán entre árabes y negros, en el Chad en los combates entre el gobierno y los insurgentes apoyados por Libia, en el Cuerno de Africa en las tensiones entre cristianos ortodoxos y musulmanes, y en Nigeria en los conflictos políticos, motines repetidos y violencia comunal entre musulmanes y cristianos. La modernización de Africa y la difusión del cristianismo seguramente aumentarán las probabilidades de violencia a lo largo de esta línea de fractura.

Sintomático de la intensificación de este conflicto fue el discurso del Papa Juan Pablo II en Kartum, de febrero de 1993, donde atacó al gobierno islámico de Sudán por sus actos contra la minoría cristiana.

En la frontera norte del Islam, el conflicto ha estallado de manera creciente entre pueblos ortodoxos y musulmanes, incluida la carnicería de Bosnia y Sarajevo, la violencia endémica entre serbios y albaneses, las tenuous relaciones entre los búlgaros y su minoría turca, la violencia entre ossetios e ingush, la matanza sin tregua entre armenios y azeríes, las tensas relaciones entre rusos y musulmanes en el Asia Central y el despliegue de tropas rusas para proteger sus intereses en el Cáucaso y Asia Central. La región refuerza el renacimiento de las identidades étnicas y reanima los temores rusos sobre la seguridad de sus fronteras meridionales. Esta preocupación ha sido entendida adecuadamente por Archie Roosevelt:

Gran parte de la historia de Rusia tiene que ver con la lucha de los eslavos contra los pueblos turcos en sus fronteras, que se remonta a la fundación del Estado ruso hace más de 1000 años. En la confrontación de los eslavos, a lo largo de un milenio, contra sus vecinos orientales está la clave para entender no sólo la historia rusa, sino también su carácter. Para entender las realidades rusas de hoy, hay que tener un concepto del gran grupo étnico-turco que ha preocupado a los rusos a través de los siglos⁽⁴⁾.

El conflicto de civilizaciones está profundamente arraigado en toda Asia. El choque histórico entre musulmanes e hindúes en el subcontinente se manifiesta no sólo en la rivalidad

(3) Bernard Lewis, «The roots of muslim rage». The Atlantic Monthly, Vol 226, septiembre de 1990, pág. 60; Time, 15 de junio 1992, págs. 24-28.

(4) Archie Roosevelt, Fort lust of Knowing. Boston; Little, Brown, 1988, págs. 332-333.

entre Paquistán y la India, sino también en la contienda religiosa cada vez más intensa en el interior de la propia India entre grupos hinduistas cada vez más militantes y la considerable minoría musulmana. La destrucción de la mezquita de Ayodhya en diciembre de 1992 puso en primer plano la cuestión de si la India seguiría siendo un Estado democrático secular o se convertiría en un Estado hindú. En el Asia Oriental, China tiene disputas territoriales pendientes con casi todos sus vecinos. Al pueblo budista del Tíbet le ha aplicado una política despiadada, y lo mismo está haciendo, cada vez más, con su minoría turco-musulmana.

El final de la *guerra fría* ha hecho resurgir las diferencias que habían quedado pendientes entre Estados Unidos y China en áreas como los derechos humanos, el comercio y la proliferación de armas. Se ha dicho que Deng Xiao Ping afirmó en 1991 la existencia de una *nueva guerra fría* entre China y Estados Unidos.

La misma frase se ha aplicado a las relaciones cada día más complejas entre Japón y Estados Unidos. En este caso, la diferencia cultural exacerba el conflicto económico. En cada bando se acusa al otro de racismo, pero, cuando menos en el lado norteamericano, las antipatías no son raciales, sino culturales. Los valores, las actitudes y los patrones básicos de comportamiento de ambas sociedades no podían ser más distintos. Los problemas económicos entre Estados Unidos y Europa no son menos serios que entre Estados Unidos y Japón, pero no tienen el mismo relieve político ni la misma intensidad emocional, porque las diferencias entre la cultura europea y la estadounidense son menores que las existentes entre la civilización norteamericana y la japonesa.

Las interacciones entre civilizaciones varían mucho en cuanto a su posibilidad de expresarse por vías violentas. Es claro que la competencia económica predomina entre las subcivilizaciones estadounidense y europea de occidente, tanto como entre ambas y Japón. Sin embargo, en el continente euroasiático la proliferación del conflicto étnico, ejemplificado a grado extremo en la "limpieza étnica", no fue totalmente al azar, sino que se dio más frecuente y violentamente entre grupos pertenecientes a civilizaciones diferentes. En Eurasia, la gran línea de la falla que divide las civilizaciones ha vuelto a inflamarse. Así sucede particularmente a lo largo de las fronteras de las naciones de la media luna islámica, que se extiende desde la joroba de África hasta Asia Central. También hay violencia entre musulmanes por un lado y serbios ortodoxos en los Balcanes, judíos en Israel, hindúes en la India, budistas en Birmania y católicos en Filipinas, por el otro. El Islam tiene sus fronteras bañadas de sangre.

EL AGRUPAMIENTO DE CIVILIZACIONES: EL SINDROME DEL PAIS SEMEJANTE

Los grupos o los Estados pertenecientes a una civilización involucrada en una guerra contra gente de una civilización diversa tienden en forma natural a buscar el apoyo de otros miembros de su propia civilización. A medida que evoluciona el mundo posterior a la *guerra fría*, la convivencia entre civilizaciones, eso que H.D.S. Greenway ha denominado "síndrome del país semejante", está reemplazando la ideología política y las tradicionales consideraciones sobre el balance de poder, como la base principal para cooperar o formar coaliciones.

Se le puede observar emergiendo gradualmente en los conflictos *posguerra fría* del Golfo Pérsico, el Cáucaso y Bosnia. Ninguno fue una guerra propiamente dicha entre civilizaciones, pero en cada caso intervinieron algunos elementos de identificación civilizacional que parecieron crecer en importancia con la continuación del conflicto y que pueden considerarse como un anticipo del futuro.

Uno: en el caso de la guerra del Golfo un Estado árabe invadió a otro y luego combatió contra una coalición de Estados árabes, occidentales y otros. Aunque pocos gobiernos musulmanes apoyaron abiertamente a Saddam Hussein, muchas elites árabes lo vitorearon en

privado y se reveló muy carismático entre grandes sectores de la población. Por todas partes, los movimientos islámicos fundamentalistas se declararon en favor de Irak contra los movimientos de Kuwait y Arabia Saudita respaldados por Occidente. Hussein renunció al nacionalismo árabe y lanzó un llamamiento explícitamente islámico. El y sus partidarios se esforzaron por definir la guerra como una contienda entre civilizaciones: "No es el mundo contra Irak -dijo Safar Alhawali, director de Estudios Islámicos en la Universidad de Umm Al-Qura de la Meca, en una grabación de extensa circulación- es el Occidente contra el Islam". El principal líder religioso iraní, el Ayatola Alí Khomeini, pasó por encima de la rivalidad entre Irán e Irak para convocar a una Guerra Santa contra Occidente: "la lucha contra la agresión, la codicia, los planes y las políticas de los estadounidenses debe considerarse como jihad, y quien quiera que muera en esa senda será un mártir". El rey Hussein de Jordania dijo: "ésta es una guerra contra todos los árabes y todos los musulmanes, no sólo contra Irak".

La convergencia de considerables sectores de pueblos y elites árabes tras la figura de Saddam Hussein, hizo que los gobiernos árabes de la coalición anti-iraquí moderaran sus actividades y templaran sus declaraciones públicas. Se opusieron o distanciaron de los subsiguientes esfuerzos occidentales por presionar a Irak, incluyendo al mantenimiento de una zona aérea restringida en el verano de 1992 y al bombardeo de Irak en enero de 1993. La coalición occidental-soviética-turca-árabe, formada en 1990 contra Irak, para 1993 se había convertido en una coalición de casi nada más Occidente y Kuwait contra Irak.

Los musulmanes compararon los actos occidentales en daño de Irak con el fracaso de Occidente para proteger a los bosnios contra los serbios, o para imponer sanciones a Israel por violar las resoluciones de la ONU. A su modo de ver, Occidente estaba empleando dos fórmulas distintas a una misma cuestión.

Sin embargo, un mundo de civilizaciones en colisión es, inevitablemente, un mundo de ambivalencias: los pueblos aplican su norma a semejantes y otra diferente a las distintas.

Dos: El síndrome del país semejante apareció también en conflictos en la ex Unión Soviética. Los éxitos militares de los armenios durante 1992 y 1993 estimularon a Turquía, que empezó a apoyar cada vez más a sus hermanos religiosos, étnicos y lingüísticos en Azerbaiyán. "Tenemos una nación turca que comparte los sentimientos de los azeríes" -dijo un funcionario turco en 1992-, nos hallamos bajo presión, nuestros periódicos están llenos de atrocidades y se nos está preguntando si con toda seriedad nos proponemos persistir en nuestro neutralismo. Quizás deberíamos demostrar a Armenia que hay una gran Turquía en la región. El presidente Turgut Ozal convino en ello y comentó que, cuando menos, Turquía debería "asustar a los armenios un poquito". En 1993, Ozal volvió a amenazar diciendo que Turquía habría de "mostrar los colmillos". Aviones supersónicos de la Fuerza Aérea turca realizaron vuelos de reconocimiento a lo largo de la frontera con Armenia, y Turquía e Irán anunciaron que no aceptarían el desmantelamiento de Azerbaiyán. En los últimos años de su existencia, el gobierno soviético respaldó a Azerbaiyán porque su gobierno estaba dominado por antiguos comunistas. Sin embargo, cuando la Unión Soviética dejó de existir, las consideraciones políticas cedieron el lugar a las religiosas. Soldados rusos combatieron al lado de los armenios y Azerbaiyán acusó "al gobierno ruso de haber dado un giro de 180 grados" para apoyar a la cristiana Armenia.

Tres: Con respecto a los combates en la antigua Yugoslavia, la opinión en Occidente manifestó simpatía y apoyo para los musulmanes bosnios y su rechazo a los horrores sufridos por ellos a manos de los serbios. Sin embargo, se expresó escasa preocupación por los ataques croatas contra los musulmanes y la participación de aquellos en el desmembramiento de Bosnia-Herzegovina. En las fases iniciales de la desintegración de Yugoslavia, Alemania, en un insolito alarde de iniciativa y fuerza diplomáticas, indujo a los otros once miembros de la Comunidad Europea a seguir su ejemplo y reconocer a Eslovenia y Croacia. Como resultado

de la determinación del Papa de respaldar fuertemente a los dos países católicos, el Vaticano les otorgó su reconocimiento aun antes que la Comunidad Europea. Los Estados Unidos siguieron a los europeos. De esa manera, los actores principales de la civilización occidental se agruparon detrás de sus correligionarios. Subsecuentemente, se informó que Croacia estaba recibiendo cantidades considerables de armas de países centroeuropeos y otros países occidentales. Por su lado, el gobierno de Boris Yeltsin intentó seguir un curso intermedio que simpatizaría con los serbios ortodoxos sin distanciar a Rusia de Occidente. Empero, el gobierno fue atacado por grupos conservadores y nacionalistas, inclusive muchos legisladores, por no apoyar abiertamente a los serbios. A principios de 1993, según todas las apariencias, varios centenares de rusos estaban sirviendo en las fuerzas serbias, y circulaban informes sobre suministros de armas rusas.

Por su parte, gobierno y grupos islámicos reprochan acremente a Occidente que no acudiera en defensa de los bosnios. Dirigentes iraníes instaron a los musulmanes de todos los países a promover ayuda a Bosnia. En violación del embargo de la ONU sobre armamento, Irán proveyó a los bosnios de hombres y armas. Grupos libaneses sufragados por Irán enviaron guerrilleros para adiestrar y organizar a las fuerzas bosnias. Según informes, en 1993 combatían en Bosnia hasta 400 musulmanes de más de dos docenas de países islámicos.

Los gobiernos de Arabia Saudita y otros países se vieron sometidos a crecientes presiones por parte de grupos fundamentalistas para dar un apoyo más vigoroso a los bosnios. A fines de 1992, Arabia Saudita habría aportado considerables fondos para comprar armas y pertrechos destinados a los bosnios, lo que incrementó significativamente su capacidad militar frente a los serbios.

En los años treinta la Guerra Civil española provocó intervenciones de países que en lo político eran fascistas, comunistas y democráticos. En los noventa, el conflicto yugoslavo está provocando intervenciones de países musulmanes, cristiano ortodoxos y cristiano occidentales.

El paralelismo no ha pasado inadvertido: "La guerra de Bosnia-Herzegovina se ha convertido en el equivalente emocional de la lucha contra el fascismo en la guerra civil española - observó el director de un diario saudita -, los muertos ahí son vistos como mártires que trataron de salvar a sus hermanos musulmanes".

También habrá conflictos y violencia entre Estados y grupos en el interior de una misma civilización. Sin embargo, lo más probable es que tales conflictos sean menos intensos y se extiendan menos que los conflictos entre civilizaciones. La pertenencia común a una civilización reduce la posibilidad de violencia en situaciones donde podría estallar en otras circunstancias. En 1991 y 1992 fueron muchos los que se alarmaron ante la posibilidad de que estallara un conflicto violento entre Rusia y Ucrania por razones de territorio -en particular Crimea-, la flota del Mar Negro, armas nucleares y cuestiones económicas. Pero si lo que cuenta es la civilización, la probabilidad de violencia entre rusos y ucranianos será baja. Ambos son pueblos eslavos, primordialmente cristiano ortodoxos, que han tenido estrechas relaciones durante siglos. Desde principios de 1993, a despecho de todas las razones de conflicto, los líderes de los dos países estaban negociando y limando sus diferencias. Si bien ha habido combates de cierta gravedad entre musulmanes y cristianos en otras áreas de la ex Unión Soviética, y mucha tensión y algo de lucha entre cristianos ortodoxos y occidentales en los estados bálticos, no ha habido virtualmente violencia entre rusos y ucranianos.

Hasta ahora el agrupamiento de civilizaciones ha sido limitado, pero ha aumentado y es evidente que tiene el potencial necesario para extenderse mucho más. Con la permanencia de conflictos en el Golfo Pérsico, el Cáucaso y Bosnia, se advierte que las posiciones de las naciones y las grietas que las dividen se definen cada vez más siguiendo líneas de civilización.

Es un hecho que se ha convertido para políticos populistas, líderes religiosos y medios de comunicación en un potente instrumento para captar apoyos de masas y presionar a gobiernos indecisos. En los años venideros, los conflictos locales con mayor probabilidades de escalar hasta convertirse en grandes guerras serán los que, como los de Bosnia y el Cáucaso, estallen a lo largo de las líneas de fractura que separan a las civilizaciones. Si sobreviene la próxima guerra mundial, ésta será una guerra entre civilizaciones.

OCCIDENTE CONTRA EL RESTO DEL MUNDO

Occidente se encuentra en la actualidad en una extraordinaria cumbre de poder frente a otras civilizaciones. La superpotencia que se le oponía ha desaparecido del mapa. No puede pensarse que vaya a haber algún otro conflicto entre Estados occidentales y su fuerza militar que no tiene rival. Excepto Japón, Occidente no enfrenta ningún reto económico. Dominan las instituciones internacionales políticas y de seguridad y, con Japón, las instituciones económicas mundiales. Las cuestiones globales de orden político o que afectan a la seguridad son eficazmente resueltas por un directorio compuesto por Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia; los asuntos económicos, por un directorio integrado por Estados Unidos, Alemania y Japón, que mantienen relaciones recíprocas extraordinariamente estrechas de las que están excluidos los países menores y sobre todo los no occidentales. En el Consejo de Seguridad de la ONU o en el Fondo Monetario Internacional se toman decisiones que reflejan los intereses de Occidente y que son expuestas al mundo como si fueran los deseos de la comunidad mundial. La expresión misma, "comunidad mundial", se ha convertido en un eufemismo que reemplaza al de "el mundo libre", con el que se confiere legitimidad global a acciones que reflejan los intereses de Estados Unidos y de otras potencias occidentales⁽⁵⁾.

A través del Fondo Monetario Internacional y otras instituciones económicas mundiales, Occidente promueve sus intereses e impone a otras naciones las políticas que le parecen apropiadas. En cualquier encuesta entre pueblos no occidentales, el FMI, sin duda, conquistaría la aprobación de los ministros de finanzas y otros cuantos personajes, pero en lo que respecta a todos los demás obtendrá una calificación abrumadoramente desfavorable. Todos ellos concorderán con Georgy Arbatov en calificar a los funcionarios del FMI como "neobolcheviques que aman expropiar el dinero ajeno mediante la imposición de reglas antidemocráticas y extrañas de comportamiento económico y político que sofocan la libertad económica".

El dominio occidental del Consejo de Seguridad de la ONU y sus decisiones, templadas apenas por alguna abstención ocasional de China, se tradujeron en la legitimación por la ONU del uso de la fuerza occidental para expulsar a Irak de Kuwait, así como para eliminar sus armas avanzadas y su capacidad de producirlas. También produjo esa acción sin precedentes por la cual Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia hicieron que el Consejo de Seguridad exigiera a Libia entregar a los sospechosos de haber hecho estallar en vuelo el avión *Pan Am 103* y luego cuando Libia se rehusó a que le impusiera sanciones. Después de haber derrotado al más grande ejército árabe, Occidente no titubeó para permanecer en el mundo árabe. Para todos los efectos utiliza las instalaciones internacionales, la potencia militar y sus recursos económicos en modos tales que preserven su predominio, protejan sus intereses y promuevan sus valores políticos y económicos.

Así es cuando menos el modo cómo los no occidentales ven el nuevo mundo y no se puede negar que esa visión contiene un elemento significativo de verdad. Las diferencias en cuanto a potencia y las luchas por el poder militar, económico e institucional son una fuente de

(5) Casi invariablemente los líderes occidentales sostienen que están actuando en nombre de "la comunidad mundial". Durante el proceso que desembocó en la Guerra del Golfo Pérsico se registró un lapsus menor. En una entrevista en "Good morning America", 21 de diciembre de 1990, el primer ministro británico, John Major, se refirió a las acciones emprendidas contra Saddam Hussein por "Occidente". De inmediato se corrigió y se refirió a "la comunidad mundial"; sin embargo, cuando se equivocó estaba en lo justo.

conflicto entre Occidente y otras civilizaciones. *La diferencia de cultura, esto es de valores y de creencias fundamentales, es una segunda fuente de conflicto.* V.S. Naipaul ha sostenido que la civilización occidental es la "civilización universal" que "se ajusta a todos los hombres". En un nivel superficial muchos elementos de la cultura occidental han permeado el resto del mundo. Sin embargo, en otro nivel más básico, los conceptos occidentales difieren fundamentalmente de los prevalecientes en otras civilizaciones. *Las ideas occidentales sobre individualismo, liberalismo, constitucionalismo, derechos humanos, igualdad, libertad, el imperio de la ley, democracia, libre mercado, separación Iglesia-Estado, las más de la veces tienen poca resonancia en las culturas islámicas, confuciana, japonesa, hindú, budista u ortodoxa.* Los esfuerzos occidentales por propagar esas ideas producen una reacción opuesta al imperialismo de los derechos humanos y hacia una reafirmación de los valores autóctonos, como lo demuestra el apoyo que las jóvenes generaciones de las culturas no occidentales otorgan al fundamentalismo religioso. La noción misma de que puede existir una "civilización universal" es una idea occidental directamente contraria al particularismo de la mayoría de las sociedades asiáticas y sus énfasis en lo que distingue a una persona de otra.

Más aún, el autor de un examen de cien estudios comparativos acerca de valores de distintas sociedades llegó a la conclusión de que *"los valores que más importan en Occidente son los menos importantes en el ámbito mundial"* (6).

Por supuesto, en lo tocante a lo político, estas diferencias resaltan sobre todo en los esfuerzos de Estados Unidos y otras potencias occidentales para inducir a otros pueblos a que adopten las ideas de Occidente sobre la democracia y los derechos humanos. La moderna forma democrática de gobierno se originó en Occidente. En los casos en que ha arraigado en sociedades no occidentales ha sido, por lo común, un producto del colonialismo occidental o de la imposición.

Es probable que el eje central de la política mundial en el futuro sea, según la frase de Kishore Mahbubani, el conflicto entre "Occidente y los demás" y las respuestas de las civilizaciones no occidentales al poder y a valores de Occidente (7). Estas respuestas en general adoptan una combinación de tres formas. En un extremo, los Estados Unidos no occidentales, como Birmania o Corea del Norte, pueden optar por el aislamiento, es decir, por aislar a sus sociedades de la penetración o "corrupción occidental", y para todos los efectos sustraerse a cualquier participación en una comunidad global dominada por Occidente. Sin embargo, los costos de esta línea son elevados y pocos Estados se han atenido a ella de modo exclusivo.

Una segunda alternativa, el equivalente de sumarse a los vencedores, es tratar de unirse a Occidente y aceptar sus valores e instituciones.

La tercera alternativa consiste en tratar de "balancear" al Occidente, desarrollar fuerza económica y militar, así como relaciones de cooperación con otras sociedades no occidentales, al tiempo que se preservan los valores y las instituciones indígenas. *En pocas palabras, modernizar pero no occidentalizar.*

Los países desgarrados en el futuro, mientras los pueblos vayan diferenciándose por su civilización, los países con grandes números de habitantes, como la ex Unión Soviética y Yugoslavia, serán candidatos al desmembramiento.

(6) Harry C. Triandis. The New York Times, 25 de diciembre de 1990, pág. 41. Cross-Cultural Studies of Individualism and Collectivism, Nebraska Symposium on Motivation, Vol. 37, págs. 41-133.

(7) Kishore Mahbubani, The west and the rest. The National Interest, Verano de 1992, págs. 3-13.

Algunos países exhiben un buen grado de homogeneidad cultural, pero se dividen en torno a si su sociedad pertenece a una civilización o a la otra. Son países desgarrados. Es característico de sus líderes tratar de seguir la estrategia de sumarse a los ganadores y convertir a sus países en miembros de Occidente, aunque su historia, su cultura y las tradiciones no sean occidentales. El país desgarrado más obvio y prototípico es Turquía. Los líderes turcos del siglo XX se han mantenido en la tradición de Attaturk y definido a Turquía como una nación Estado moderna y secular. Aliaron a Turquía con Occidente en la OTAN y en la guerra del Golfo, solicitaron ser admitidos como miembros de la Comunidad Europea. Sin embargo, al mismo tiempo, sectores de la sociedad turca han abogado por un retorno islámico y han argumentado que Turquía es, en lo fundamental, una sociedad musulmana del Medio Oriente. Además, mientras la elite turca ha definido al país como una sociedad occidental, la elite occidental se niega a aceptar a Turquía como tal. Turquía no se convertirá en miembro de la Comunidad Europea y la verdadera razón, en palabras del presidente Ozal: "es que nosotros somos musulmanes y ellos cristianos, pero no lo dicen". Después de haber rechazado a la Meca y de haber sido rechazados por Bruselas ¿a dónde volverán los turcos los ojos? La respuesta puede ser Tashkent. El fin de la Unión Soviética brinda a Turquía la oportunidad de convertirse en cabeza de una civilización turca revivida que abarcaría siete países: desde las fronteras de Grecia hasta las de China. Estimulada por Occidente, Turquía está realizando esfuerzos importantes para labrarse esta nueva identidad.

En la última década, México ha asumido una posición en cierto modo similar a la de Turquía. De la misma manera como ésta abandonó su posición histórica frente a Europa e intentó unírsele, México ha cesado de definirse por su posición a Estados Unidos y, por el contrario, está tratando de imitarlo y sumarse a él mediante el Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Los dirigentes mexicanos están entregados a la gran tarea de redefinir la identidad mexicana y han introducido reformas económicas fundamentales que a la larga desembocarán en un cambio político sustancial. En 1991 un asesor de máximo nivel del Presidente Carlos Salinas de Gortari me describió con pormenores todos los cambios que el gobierno estaba realizando. Cuando terminó le dije: "Eso es sumamente impresionante. Me parece que, básicamente, lo que ustedes quieren es que México, país latinoamericano, cambie y se convierta en un país de América del Norte". Me miró sorprendido y exclamó: "¡Precisamente, eso es exactamente lo que tratamos de hacer, pero por supuesto no podríamos decirlo públicamente". Como lo revela esta frase, en México como en Turquía hay sectores significativos de la sociedad que se resisten a la redefinición de la identidad nacional. En Turquía los líderes de orientación europea tienen que hacer gestos dirigidos al Islam (el peregrinaje de Ozal a la Meca); de igual modo, los líderes mexicanos orientados hacia América del Norte tienen que hacer gestos dedicados a quienes sostienen que México es un país latinoamericano (la Cumbre Iberoamericana de Salinas). Históricamente, Turquía ha sido más hondamente desgarrado. Para los Estados Unidos, México es el país desgarrado más inmediato.

Desde el punto de vista global, el país desgarrado más importante es Rusia. La cuestión de si Rusia forma parte de Occidente o es el líder de una civilización eslavo-ortodoxa distinta retorna constantemente en la historia rusa. El tema fue oscurecido por la victoria comunista, que importó una ideología occidental, la adoptó a las condiciones rusas y, después, en nombre de esa ideología, retó a Occidente. El dominio comunista se cerró al debate histórico "sobre occidentalización contra rusificación". Desacreditado el comunismo, los rusos se enfrentaron otra vez a la cuestión.

El presidente Yeltsin está adoptando principios y metas occidentales; está esforzándose por hacer de Rusia un país "normal" que forme parte de Occidente. Entre los disidentes más moderados, Sergei Stankevich sostiene que Rusia debería rechazar la línea "atlanticista", que la conduciría a volverse europea, a convertirse en el octavo miembro de los Siete y a dar una particular importancia a Alemania y a Estados Unidos como los dos miembros dominantes de

la Alianza Atlántica. Al mismo tiempo que rechaza una política exclusivamente euroasiática, Stankevich sostiene de todas maneras que Rusia debería otorgar prioridad a la protección de los rusos en otros países, subrayar sus conexiones turcas y musulmanas y promover "una apreciable redistribución de nuestros recursos, opciones, vínculos e intereses en favor de Asia". Quienes comparten esta opinión, critican a Yeltsin porque subordina los intereses rusos a los de Occidente, porque ha reducido la fuerza militar rusa, porque no ha apoyado a amigos tradicionales como Serbia y porque ha impuesto una reforma económica y política que, en más de un modo, ha sido perjudicial para el pueblo ruso. Es indicativo de esta tendencia el resurgimiento de las ideas de Pietro Savitski, quien en los años veinte sostenía que Rusia era una civilización euroasiática única⁽⁸⁾.

Voces más extremistas manifiestan una disidencia más descaradamente nacionalista y opiniones antioccidentales y antisemitas, e instan a Rusia a redesarrollar su potencia militar y a establecer vínculos más estrechos con China y los países islámicos. El pueblo ruso está tan dividido como su elite. En la primavera de 1992, un sondeo de opinión reveló que el 40 por ciento del público tenía aptitudes positivas hacia Occidente, mientras el 36 por ciento las tenía negativas. La Rusia de inicios de los noventa es en verdad un país desgarrado.

Para definir nuevamente su identidad de civilización, un país desgarrado debe satisfacer tres condiciones; la primera es que la elite política y económica debe apoyar en general con entusiasmo ese esfuerzo; la segunda es que el pueblo debe estar dispuesto a aceptar la redefinición; la tercera es que los grupos dominantes de la civilización recipiente deben estar dispuestos a abrazar al converso. Los tres requisitos existen en gran parte por lo que respecta a México. Los primeros dos están ahí en gran parte, por lo tocante a Turquía. No está claro si ninguno de ellos existe respecto de la unión de Rusia a Occidente. El conflicto entre la democracia liberal y el marxismo-leninismo fue entre ideologías que, a despecho de sus grandes diferencias, en último término compartían metas de libertad, igualdad y prosperidad. Una Rusia tradicional, autoritaria y nacionalista tendrá metas muy distintas. Un demócrata occidental podría celebrar un debate intelectual con un marxista soviético. Sería prácticamente imposible hacer lo mismo con un tradicionalista ruso. Si los rusos, al cesar de comportarse como marxistas, rechazan la democracia liberal y empiezan a conducirse como rusos, pero no como occidentales, las relaciones entre Rusia y Occidente podrían tornar a ser distintas y conflictivas⁽⁹⁾.

LA CONEXION CONFUCIANA-ISLAMICA

Los obstáculos que se imponen a la unión de los países no occidentales con Occidente varían mucho. Por lo que respecta a los países latinoamericanos y el Este europeo, son menores. Tocante a los países ortodoxos de la antigua Unión Soviética, son mayores. Tratándose de las sociedades islámica, hindú, confuciana y budista, son todavía más grandes. Japón se ha hecho de una situación única como miembro asociado de Occidente: en algunos aspectos se sitúa en Occidente, pero en algunas dimensiones importantes es claro que no está con él.

Esos países que por razones de cultura y fuerza no desean o no quieren unirse a Occidente compiten con éste fomentando su propio poder económico, militar y político. Para

(8) Sergei Stankevich. *Russia in search of itself: The National Interest*. Verano de 1992, págs. 47-51; Daniel Schneider, *A Russian movement rejects western tilt*, *Christian Science Monitor*, 5 de febrero de 1993, pág. 5.

(9) Owen Harris ha señalado cómo Australia (imprudentemente, a su juicio) está tratando de convertirse en un país desgarrado a la inversa. Aunque ha sido un miembro de pleno derecho no sólo de Occidente, sino del meollo occidental de inteligencia y militar, sus actuales líderes están proponiendo, para todos los efectos, que defeccione de Occidente, se redefina como un país asiático y cultive vínculos estrechos con sus vecinos. El futuro de Australia, arguyen, está con las dinámicas económicas de Asia Oriental. Pero, como he sugerido yo, una cooperación económica estrecha requiere normalmente una base cultural común. Además, en el caso de Australia no es probable que se dé ninguna de las tres condiciones necesarias para que un país desgarrado se sume a otra civilización.

conseguirlo promueven su desarrollo interno y la cooperación con otros países no occidentales. La forma más prominente de esta cooperación es la conexión confuciana-islámica que ha emergido para desafiar los intereses, los valores y la potencia de Occidente.

Casi sin excepción, los países occidentales están reduciendo su fuerza militar, como bajo Yeltsin lo está haciendo Rusia. En cambio China, Corea del Norte y varios Estados del Medio Oriente están expandiendo significativamente su poderío militar. Lo llevan a cabo mediante la importación de armas de fuentes occidentales y no occidentales y mediante el desarrollo de industrias nacionales de armamento. Un resultado es lo que Charles Krauthammer ha llamado "Estados armados". Los Estados armados no son Estados occidentales. Otra consecuencia es la redefinición del control de armamentos, que como concepto y propósito es de origen occidental. Durante la *guerra fría* su objetivo fue crear un balance militar estable entre Estados Unidos y sus aliados y la Unión Soviética. Pasada la *guerra fría*, el objetivo primordial del control es prevenir que sociedades no occidentales desarrollen capacidades bélicas que pudieran amenazar sus propios intereses. Occidente intenta lograr esto a través de acuerdos internacionales, presiones económicas y controles sobre la transferencia de armas y tecnologías de armamentos.

El conflicto entre Occidente y los Estados confuciano-islámicos tiene como foco principal, aunque no exclusivo, las armas nucleares, químicas y biológicas, los misiles balísticos y otros medios refinados para conducirlos, así como los medios electrónicos necesarios para tales fines. Occidente promueve la no proliferación como una norma universal y los tratados de no proliferación, así como inspecciones para poner en práctica esa norma. También amaga con una variedad de sanciones contra quienes promueven la difusión de armas de alta tecnología y propone algunos beneficios para quienes se abstengan de ello. Como es natural, la tensión de Occidente se concentra en las naciones abiertas o potencialmente hostiles para él. Por otra parte, las naciones no occidentales afirman sus derechos de adquirir y desplegar cualesquier armas que ellos estimen necesarias para su seguridad. También han asimilado totalmente la verdad de la respuesta que dio el Ministro de Defensa de la India cuando le preguntaron qué lección había adquirido de la Guerra en el Golfo (Pérsico): "No pelear con Estados Unidos si uno no dispone de armas nucleares". Las armas nucleares y las químicas, como los misiles, son vistos, quizás equivocadamente, como el igualador potencial del superior poderío convencional de Occidente. China, por supuesto, ya tiene armas nucleares, Pakistán e India poseen capacidad para disponer de ellas. Todo parece indicar que Corea del Norte, Irán, Irak, Libia y Argelia intentan adquirirlas. Un alto funcionario iraní ha declarado que los Estados musulmanes deberían tener armas nucleares: en 1988 se informó que el Presidente de Irán emitió instrucciones pidiendo que se desarrollen "armas ofensivas y defensivas, químicas, biológicas y radiológicas".

De importancia central para el desarrollo de capacidades militares antioccidentales es la expansión sostenida de poder militar en China y de sus medios para crearlo. Impedida por un espectacular desarrollo económico, China está aumentando rápidamente su gasto militar y avanza con vigor en la modernización de sus fuerzas armadas. Compra armas a los Estados ex soviéticos, desarrolla misiles de largo alcance y en 1992 probó un artilugio nuclear de un megatón. Está perfeccionando medios de proyección de potencia, adquiere tecnología para reabastecimiento aéreo de combustible y está tratando de comprar un portaaviones. Su reforzamiento militar y su afirmación de soberanía sobre el sur del Mar de China están provocando una carrera de armamento en Asia Oriental. China es, además, un gran exportador de armas y tecnología bélica. Ha exportado materiales a Libia e Irak que podrían servir para manufacturar armas nucleares y gas de nervios.

Ha ayudado a Argelia a construir un reactor propio para la investigación y la producción de armas nucleares. También ha vendido a Irán armas y al parecer ha enviado a Pakistán componentes de misiles con alcance de trescientas millas.

Corea del Norte ha venido realizando desde hace tiempo un programa de armas nucleares y ha vendido misiles avanzados y tecnología a Siria e Irán. El flujo de armas y tecnología de guerra es, por lo general, de Asia Oriental al Medio Oriente. Sin embargo, también hay algo de movimiento en la dirección opuesta: China ha recibido misiles Stinger de Pakistán.

He aquí que ha cobrado existencia una conexión confuciana islámica cuya finalidad es promover la adquisición por sus miembros de las armas y tecnología necesarias para contrarrestar el poderío militar de Occidente. Esto puede que dure, puede que no. Sin embargo, en este momento es, como ha dicho Dave Mc Curdy, "un pacto de apoyo mutuo entre renegados manejados por proliferadores y sus sostenedores". Así está verificándose una nueva forma de competencia en armamentos entre los Estados islámico-confucianos y Occidente. En una carrera armamentista a la antigua, cada bando desarrollaba sus propias armas con vistas a balancear la situación o lograr superioridad frente al otro. En esta nueva forma de competencia en armas, un bando las desarrolla, pero el otro está intentando no balancear la situación, sino limitar y prevenir la acumulación bélica de materiales, al tiempo que reduce su propia capacidad militar.

IMPLICACIONES PARA OCCIDENTE

No es propósito de este artículo sostener que las identidades de civilización reemplazarán todas las demás identidades; que los Estados nacionales vayan a desaparecer; que cada civilización se convierta en una sola entidad política coherente; que los grupos en el interior de una civilización no entrarán en conflicto e incluso pelearán entre sí. Pero *lo que sí hace este texto es plantear las siguientes hipótesis:*

Que las diferencias entre civilizaciones son reales e importantes; que la conciencia de pertenecer a una civilización o a otra está aumentando; que el conflicto entre civilizaciones suplantará a otras formas de conflicto, por ejemplo, al ideológico como la forma global dominante; que las relaciones internacionales, un juego jugado históricamente dentro de la civilización occidental, se desoccidentalizará cada vez más y se transformará en un juego donde las civilizaciones no occidentales serán sujetos y no simples objetos; que las posibilidades de establecer instituciones internacionales eficaces, políticas, económicas y de seguridad, serán mayores dentro de civilizaciones que entre civilizaciones; que los conflictos entre grupos de distintas civilizaciones serán más frecuentes, sostenidos y violentos que los conflictos entre grupos de una misma civilización; que los conflictos violentos entre grupos de civilizaciones diferentes son la fuente más probable y peligrosa de una escalada que podría desembocar en guerras globales; que el eje primordial de la política mundial será entre "Occidente y los demás"; que en algunos países desgarrados no occidentales, las élites tratarán de hacer de sus países parte de Occidente, aunque en la mayoría de los casos se enfrenten a ingentes obstáculos; y que un foco central del conflicto para el futuro inmediato será entre Occidente y varios Estados islámicos confucianos.

El propósito no es sostener que los conflictos entre civilizaciones son deseables. De lo que se trata es de exponer hipótesis descriptivas acerca de cómo puede ser el futuro. Empero, si estas hipótesis son plausibles es necesario reflexionar sobre sus implicaciones para la política occidental. Dichas implicaciones deberían dividirse entre ventajas de corto plazo y acomodos de largo plazo. En el corto plazo el interés de Occidente es claramente promover una mayor cooperación y unidad dentro de su propia civilización, sobre todo entre sus componentes europeo y estadounidense; incorporar a Occidente a las sociedades de Europa Oriental y América Latina, cuyas culturas sean afines a la suya; promover y mantener relaciones de cooperación con Rusia y Japón; prevenir que conflictos locales entre civilizaciones entren en una escalada hacia grandes guerras entre

civilizaciones; limitar la expansión de la potencia militar de los Estados confucianos e islámicos; moderar la reducción de la capacidad militar de Occidente y mantener la superioridad en Asia Oriental y Sudoriental; explorar las diferencias y conflictos entre Estados confucianos e islámicos; apoyar en otras civilizaciones a grupos que simpaticen con los valores e intereses occidentales; fortalecer las instituciones internacionales que reflejen y legitimen los intereses y valores occidentales, y promover el involucramiento de los Estados no occidentales en estas instituciones.

En el plazo más largo se requieren otras medidas. La civilización occidental es a la vez occidental y moderna. Las civilizaciones no occidentales han tratado de hacerse modernas sin volverse occidentales. A la fecha, sólo Japón lo ha logrado. Las civilizaciones no occidentales continuarán intentando adquirir la riqueza, tecnología, las destrezas, las máquinas y las armas que forman parte del ser moderno. También tratarán de reconciliar esta modernidad con su cultura y valores tradicionales.

Con relación a Occidente, su fuerza económica y militar aumentará. Por lo tanto, Occidente tendrá cada vez más que ceder espacios y reconocer los motivos de aquellas civilizaciones modernas no occidentales cuyo poder se acerque a Occidente, pero cuyos valores e intereses difieran significativamente de los occidentales. Para ello será preciso que Occidente mantenga el poder económico y militar necesarios para proteger sus intereses en relación con sus limitaciones. Sin embargo, también necesitará llegar a una comprensión más profunda de los supuestos básicos religiosos y filosóficos que cimientan otras civilizaciones y los modos cómo los seres humanos en esas civilizaciones ven su propio interés.

Se necesitará un esfuerzo para identificar elementos comunes entre Occidente y otras civilizaciones. En el futuro previsible no habrá ninguna civilización universal, sino un mundo de diferentes civilizaciones cada una de las cuales tendrá que aprender a coexistir con las otras.



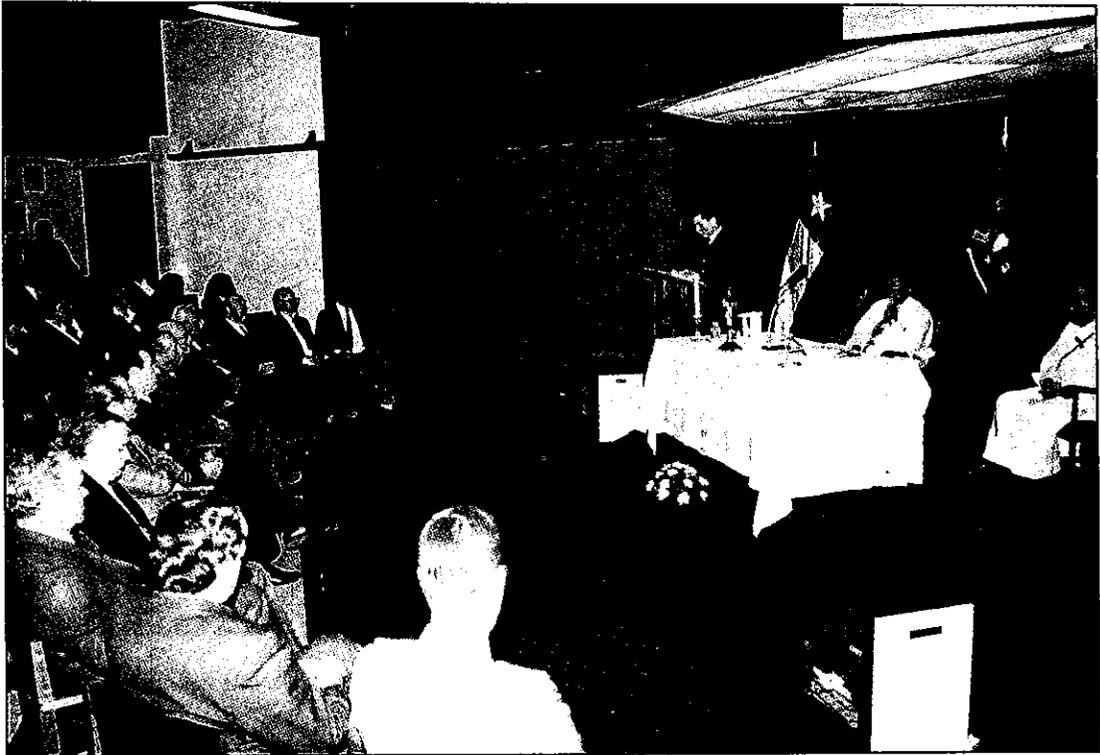
**ACONTECER
ACADÉMICO**

ACONTECER ACADEMICO

ACTOS CONMEMORATIVOS DEL MES DE SEPTIEMBRE

El día 10 de septiembre de 1993 se celebraron actos conmemorativos en recuerdo del aniversario del Pronunciamiento Militar de 1973, de la celebración de la Independencia Nacional y del Día de las Glorias del Ejército.

Las actividades programadas contemplaron una misa de Acción de Gracias y un acto académico.



Misa de Acción de Gracias realizada en el auditorium de la ANEPE.

VIAJE DE ESTUDIOS DE ANEPE

Entre el 15 y 26 de octubre de 1993, se realizó un viaje de estudios a las zonas Sur y Austral, con participación de profesores y alumnos de los cursos de Alto Mando y Superior de Estudios Políticos y Estratégicos.

El viaje comprendió visitas a Punta Arenas, Puerto Natales, Puerto Edén, Caleta Tortel, Puerto Chacabuco, Coyhaique, Puerto Montt, Talcahuano, Concepción y Valparaíso.



Alumnos de los diferentes cursos de la Academia, durante la visita a la zona austral

PANEL

El 3 de noviembre de 1993 se realizó en el Auditorium de la ANEPE un Panel referido a "Cuestiones de Límites Pendientes con Argentina". Participaron en este acto académico el H. Diputado Antonio Horvath Kist, el Exmo. Embajador Javier Illanes F, Director de Fronteras y Límites, el General Inspector (C) René Peri Fagerstrom y el Coronel (Av.) Carlos Castro Sauritain.

CLAUSURA CURSO ESPECIAL DE EXTENSION

En el Salón Auditorium de la ANEPE se efectuó el día 29 de noviembre de 1993 el acto de clausura del Curso Especial de Extensión "Introducción a la Geopolítica". Dicho Curso se realizó en forma vespertina entre el 19 de julio y 18 de octubre de 1993.



Grupo de alumnos acompañados por los Profesores Carlos Meirelles Muller, Carlos Castro Sauritain y Julio Von Chrismar Escuti

GRADUADOS DE CURSOS REGULARES 1993

Con la asistencia del Sr. Ministro del Interior y Subrogante de Defensa, Abogado don Enrique Krauss Rusque, se realizó el día 30 de noviembre, en el Salón Auditorium de la ANEPE, la Graduación de los Cursos Regulares de Alto Mando y Superior de Estudios Políticos y Estratégicos desarrollados durante el año 1993.



Acompañan al Sr. Ministro del Interior el H. Senador Mario Papi Beyer, el Director de la ANEPE, BGL. Javier J. Salazar Torres, el H. Senador Sergio Onofre Jarpa Reyes y el Subsecretario de Guerra Jorge Burgos Varela.



Vista general de la ceremonia de graduación durante la alocución del Director de la ANEPE, Brigadier General Javier J. Salazar Torres.



Integrantes de los cursos graduados

SEMINARIO PARA OFICIALES COMISIONADOS AL EXTRANJERO

El día 1º de diciembre de 1993 se realizó en la ANEPE un Seminario para Oficiales que próximamente cumplirán comisiones de servicio en el extranjero.

Este Seminario fue desarrollado por los profesores Sr. Gustavo Cuevas Farren, BGL. Manuel Concha Martínez y Embajador Carlos Portales Cifuentes.



Al inicio del Seminario el Director de la ANEPE se dirige a los Oficiales que cumplirán comisión de servicio en el extranjero durante el año 1994.

REUNION INFORMATIVA SOBRE CURSOS ANEPE

Con asistencia de 39 altos funcionarios de la administración del Estado, incluidos Subsecretarios, Jefes de Servicios, Jefes de Gabinete y Jefes de Departamentos, se realizó el día 3 de diciembre, en la Academia, una reunión informativa sobre los cursos que realizará la ANEPE durante el año 1994. Esta reunión fue auspiciada por el Ministerio de Defensa Nacional (Subsecretaría de Guerra).

