

Nueva Seguridad para América Latina

Rafael Pardo Rueda

FESC L

CEREC

Rafael Pardo Rueda nació en Bogotá, estudió economía en la Universidad de los Andes y desarrollo urbano y regional en el Instituto de Altos Estudios de La Haya. Fue profesor e investigador de la mencionada universidad durante diez años. Inició su actividad en cargos públicos en 1986 durante el gobierno de Virgilio Barco en el diseño y dirección del Plan Nacional de Rehabilitación. Fue nombrado, posteriormente, consejero presidencial para la paz y encabezó las negociaciones con la guerrilla -M-19, Epl, Prt, Farc, Quintín Lame y Crs-. Como resultado de los procesos de paz se desmovilizaron alrededor de cuatromil guerrilleros.

Durante el gobierno de Cesar Gaviria desempeñó el cargo de consejero presidencial para la defensa y seguridad. En 1991 fue nombrado ministro de Defensa y bajo el mando de esa cartera enfrentó severos problemas de orden público generados por la guerrilla y el narcoterrorismo, entre ellos la captura, fuga y desmantelamiento del cartel de Medellín. Adelantó, entre otras cosas, la reestructuración del sector de defensa, la inteligencia policial y militar, reformó la Policía Nacional, impulsó la profesionalización del Ejército y abrió una nueva carrera en la policía.

Actualmente es presidente del consejo directivo de la Fundación Milenio.

RAFAEL PARDO

NUEVA SEGURIDAD
PARA AMERICA LATINA



A 99 - 07819



© Cerec
Carrera 22 No. 36-63 (301)
Tels. 2 68 0119 - 3 68 3889
Fax: 3 68 4639
E-mail: Cerec@colnodo.apc.org

Fescol
Calle 71 No. 11-90
Tels. 2 35 2600 - 3 47 3115
Fax: 2 17 3115
E-mail: fescol@fescol.org.co

Santa Fe de Bogotá, Mayo de 1999

ISBN: 958-9061-99-0

Edición: Martha Cárdenas y Hernán Darío Correa
Diagramación y armada: Ricardo Alonso/Tinte
Portada: Paula Iriarte

Impreso por: Universidad Nacional de Colombia
UNIBIBLOS - Sección Imprenta
Teléfonos: 3681437 - 3681443 Telefax: 3684240
Cerec: Serie textos No. 29 (ST029)

CONTENIDO

Introducción	5
LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA DURANTE LA GUERRA FRÍA.	
EL MARCO DE LA SEGURIDAD COLECTIVA	9
El orden mundial de la post-guerra: en el mundo, esferas de influencia en el continente, hegemonía.	9
El marco multilateral de la defensa hemisférica. Defensa colectiva y estrechar las relaciones intermilitares.	11
Las preocupaciones norteamericanas: la inestabilidad política, la amenaza del comunismo y la pobreza.	14
EVOLUCIÓN DEL PAPEL ESTRATÉGICO DE AMÉRICA LATINA PARA LOS ESTADOS UNIDOS	18
EL ESTADO DE SEGURIDAD NACIONAL	20
La militarización del Estado, de la sociedad y de la seguridad.	24
LA AMENAZA COMUNISTA TOMA FORMA. LA EVOLUCIÓN DE LAS GUERRILLAS: DE LA CONSPIRACIÓN A LA GUERRA DE POSICIONES	27
De la posguerra mundial hasta la revolución cubana.	
Los movimientos de conspiración contra las dictaduras.	27
La expansión de la guerrilla rural. La difusión del método de guerra de guerrillas y el fraccionamiento ideológico.	28
La guerrilla urbana; la aparición del terrorismo.	30
Los frentes guerrilleros unificados. La guerra centroamericana.	33
La guerrilla de la posguerra fría.	35

LOS NUEVOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD PARA AMÉRICA LATINA. LOS ELEMENTOS DE LA COOPERACIÓN Y LAS FUENTES NO IDEOLÓGICOS DE CONFLICTOS	40
DOS VISIONES OPUESTAS: ZONA DE PAZ O ZONA DE CONFLICTOS	42
AMÉRICA LATINA COMO ZONA DE CONFLICTOS.	45
Fuentes de conflictos internos: los rezagos de la guerra fría.	45
Fuentes de conflicto entre Estados: las fronteras sin definición.	46
Fuentes de conflicto: Estados que auspicien conductas contra la seguridad de otros Estados.	49
Fuentes de conflicto interno: las zonas por fuera del control estatal, la violencia urbana y el ascenso de la criminalidad, de las mafias y del crimen organizado.	51
Fuentes de conflicto: ascenso de temas de seguridad no militares. Regionalismo, problemas étnicos y religiosos.	55
AMÉRICA LATINA COMO ZONA DE PAZ	62
Promover, extender y mantener la democracia. Acuerdo político en los fines; desacuerdo en los medios.	62
Reforma económica y acuerdos comerciales: lazos de interdependencia.	64
La seguridad como asunto supranacional.	68
Abrir los temas de seguridad a sectores civiles y políticos.	72
Reestructurar el papel de las fuerzas militares: ni eliminar los ejércitos ni darles poderes excepcionales.	74
Fortalecer instrumentos de ley y orden para combatir el crimen organizado y la anarquía interior.	76
Acción multilateral para enfrentar el tráfico de drogas.	77
Un mecanismo hemisférico para tratar los problemas de acceso político y los nuevos derechos de las minorías étnicas.	79
LA SEGURIDAD FUTURA ES UN TEMA MULTILATERAL	80

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 1991 los cubanos se sorprendieron con una noticia proveniente de Moscú. A la salida de una reunión del secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética, Mijail Gorbachov, con el secretario de Estado de Estados Unidos, James Baker, se anunciaba al mundo el retiro de Cuba de la Brigada Soviética de Entrenamiento, que estaba acantonada en la isla hacía treinta años. Esta era el símbolo de protección a la revolución cubana que los soviéticos habían extendido desde los días de la crisis de los misiles en 1962. Los cubanos no sabían, ni sus dirigentes tampoco, sobre esta decisión. Se enteraron, lo mismo que el resto del mundo, por las agencias de noticias.

Cuba, que había sido una ficha de primera línea en la confrontación de las superpotencias; que había movilizad o ejércitos y peleado guerras por cuenta del socialismo en la lejana Africa; que había promovido la revolución en toda Latinoamérica; que había retado a los Estados Unidos desde su inmediata vecindad, en fin, que había jugado en las grandes ligas de la política mundial, repentinamente era abandonada por su antiguo protector. Era el final de una época. Cuba siguió como estaba, pero la guerra fría para América Latina se había acabado y su fin era una pintura exacta de esa época. El subcontinente había sido, simplemente, un escenario donde ocurrían eventos que se decidían en Moscú o en Washington.

A principios de los 90, el mundo experimentó un cambio dramático en las relaciones de poder que habían perdurado por casi cincuenta años: el final de la guerra fría. Siete años después de la caída del Partido Comunista y del fin de la Unión Soviética no está

claro hacia dónde se orienta el sistema internacional de relaciones. Académicos y políticos debaten, en foros universitarios, en revistas especializadas, en escenarios de toma de decisiones, sobre los nuevos enfoques y paradigmas de las relaciones internacionales y de la seguridad en el futuro, sin que haya emergido hasta ahora una tendencia dominante, como lo fue por casi medio siglo para Estados Unidos *la doctrina de la contención*.

El nuevo orden mundial está aún por definirse y las grandes preguntas siguen aún sin respuesta. ¿Qué sistema de relaciones se va a adoptar para mantener la paz entre naciones? ¿Va a ser impuesto o acordado? ¿Qué camino va a seguir Estados Unidos en relación con el resto del mundo? ¿Cuál va a ser el perfil y cuál el contenido de alianzas fundamentales que aseguren la estabilidad? ¿Qué relación tendrán los grandes poderes económicos y militares con los demás países? ¿Cuál será el papel de los países del antes llamado Tercer Mundo, en un mundo más comunicado y con mayores contactos globales?

Este trabajo pretende examinar las consecuencias en el orden político del fin de la guerra fría para América Latina y analizar los nuevos elementos de seguridad y de estabilidad política que empiezan a aparecer en el continente.

América Latina estuvo durante los años de guerra fría como un actor secundario. Aunque sufrió extensas convulsiones por la lucha ideológica entre Estados Unidos y la URSS, su importancia, con contadas excepciones, fue marginal en el juego global de poderes. La revolución cubana en 1959, la crisis de los cohetes cubanos en 1961 y la guerra en Centroamérica —desde el ascenso del sandinismo en Nicaragua en 1979 hasta la paz en El Salvador en 1991— fueron los hechos en los cuales alguna parte de América Latina fue escenario de la confrontación entre las superpotencias. La larga paz de cincuenta años —salpicada de tensiones y de guerras internas— que significó para el mundo la guerra fría, para América Latina fue una época de insurgencias armadas y de gobiernos militares y autoritarios que las combatieron.

El fin de la guerra fría se manifestó inmediatamente en la región. La guerra de diez años en El Salvador terminó con una negociación

entre gobierno y guerrilla, impulsada y apoyada por los norteamericanos y los soviéticos. Estos últimos retiraron sus tropas de Cuba en 1991,¹ con lo que mostraron el cambio en sus intereses geopolíticos. Así, de un momento a otro, las fuentes de tensión y de inseguridad colectiva que habían dominado por medio siglo las políticas y los temores en el hemisferio quedaron definitivamente atrás.

Pero este cambio no fue el único que la región experimentó en estos años. En el campo económico se estaba gestando una revolución tal vez más profunda: el abandono definitivo del modelo de protección a la industria local, que había sido dominante durante también casi cincuenta años.

Formalmente, los esquemas de manejo de la economía y de la seguridad nunca estuvieron conectados en lo conceptual y tuvieron orígenes bien diferentes, pero en los distintos países ambos modelos, el manejo proteccionista de la economía y el Estado de seguridad nacional fueron los dos pies en los que diferentes regímenes, con distinta intensidad y extensión, sostuvieron su estabilidad política y su capacidad de gobernar.

En el hemisferio, en los años que han pasado desde el fin de la guerra fría se han observado grandes transformaciones: Extensión de la democracia; con la sola excepción de Cuba, toda América tiene gobiernos elegidos democráticamente. Liberalización del comercio; se han tejido a todo lo largo de América diversos acuerdos de integración comercial –globales como el GATT, o parciales–. Desregulación de las economías; casi todos los países han efectuado procesos de reducción de controles, de privatización de empresas y de reducción del papel del Estado. Crecimiento de la criminalidad; auge del crimen común y organizado en la mayoría de los países. Inestabilidad política; en cinco países –Ecuador, Brasil, Venezuela, Guatemala y Paraguay– en los que los presidentes fueron depuestos y reemplazados, constitucionalmente, antes del fin de sus períodos; México entró en el peor período de inestabilidad desde hace más de sesenta años, y, por otra parte, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y

1 Si bien la Brigada Soviética de Entrenamiento se retiró en 1991, queda aún en la isla un destacamento ruso de inteligencia electrónica.

Argentina realizaron reformas constitucionales de fondo, en estos últimos tres países incluyendo algo que había sido políticamente vedado en América Latina: la reelección presidencial inmediata.

Entonces, América Latina empezó a buscar su camino ya sin la predominancia del modelo de manejo político de seguridad nacional y sin el sistema de manejo centralizado y estatal de la economía.

LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA DURANTE LA GUERRA FRÍA. EL MARCO DE LA SEGURIDAD COLECTIVA

Al terminar la Segunda Guerra Mundial y bajo el liderazgo de los vencedores de la contienda, se empezó a delinear un orden de relaciones internacionales que buscaba reflejar el estado de los poderes mundiales producto de la propia guerra. Estados Unidos emergió como la nación más poderosa y como la cabeza de un sistema político de libre empresa y democracia que se contraponía al encabezado por los soviéticos. Después de algunos años de definición se fue estableciendo una doctrina de acción frente al bloque soviético: la contención.

EL ORDEN MUNDIAL DE LA POST-GUERRA: EN EL MUNDO,
ESFERAS DE INFLUENCIA; EN EL CONTINENTE, HEGEMONÍA

El nuevo orden después de la guerra fue perfilándose hacia la definición de áreas de influencia de los dos poderes emergentes de la confrontación. Los acuerdos delineados desde antes de terminar la guerra entre norteamericanos, ingleses y soviéticos, enfatizaban en clarificar las líneas divisorias de los bloques alineados con una u otra potencia en Europa y en Asia del este. El Tercer Mundo –Africa, Asia y las Indias Orientales y Occidentales–, que hasta ese momento hacía parte del ámbito colonial de Europa o de Japón, iniciaba su camino independiente en virtud de la prevalencia del principio de la autodeterminación. América Latina nunca fue parte de la discusión,

pues se la consideraba implícita e indisputablemente dentro de la influencia hegemónica norteamericana. Ni los soviéticos ni los aliados más cercanos de Estados Unidos cuestionaban la pertenencia de Latinoamérica a esta área de influencia.

Dentro de este esquema, América Latina tuvo un papel relativamente marginal. Era claro que formaba parte de la esfera de influencia norteamericana desde principios de siglo y también que ninguna guerra hegemónica iría a tener a América Latina como teatro, entendiendo por tal a aquella que pudiera modificar con su resultado la estructura de poder mundial. El hemisferio era considerado para los años de la posguerra como parte de la retaguardia norteamericana, en caso de una eventual confrontación.

Los objetivos norteamericanos en el continente eran pocos, claros y limitados. "Mantener el control de la periferia subdesarrollada del hemisferio occidental era considerado de importancia crítica. En tiempos de paz los granos, las carnes y las materias primas canadienses y latinoamericanas eran esenciales para la rehabilitación de Europa Occidental; en tiempo de guerra esos recursos eran considerados indispensables para la maquinaria de guerra americana. Los aeropuertos eran críticos para controlar los océanos circundantes y el canal de Panamá. En el futuro desde bases en Terranova y Labrador (Canadá) los Estados Unidos serían capaces de lanzar ataques aéreos (contra la Unión Soviética) a través de las rutas árticas. Era entonces necesario ejercer todas las influencias políticas y militares a todo lo largo de las Américas. Más aún, Estados Unidos debió establecer vínculos con las élites del poder y con los mandos militares. Con su ayuda se podría mantener la estabilidad en tiempos de guerra y se aseguraban que Estados Unidos tuviera acceso a los vitales recursos de la región". (Leffler, página 59.)²

2 MELVYN P. LEFFLER, *A Preponderance of Power, National Security, the Truman Administration and the Cold War*, Stanford University Press, Stanford, 1992.

EL MARCO MULTILATERAL DE LA DEFENSA HEMISFÉRICA. DEFENSA COLECTIVA Y ESTRECHAR LAS RELACIONES INTERMILITARES

Desde 1941 se formó, bajo el liderazgo norteamericano, un mecanismo de coordinación y consulta para planificar la defensa del continente en caso de que la guerra mundial se extendiera. En 1945, antes del fin de la contienda, se realizó en Ciudad de México la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Latinoamericana sobre problemas de Guerra y Paz).³ En el Acta de Chapultepec se concluyó que en caso de un ataque externo todos los países acudirían a defender al atacado. El acta preveía la discusión de un tratado que la desarrollara. Una vez finalizada la guerra, en 1947, en Río de Janeiro se hizo una conferencia que culminó con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).⁴ “El cual contemplaba un mecanismo para resolución pacífica de disputas entre los 19 estados firmantes y proveía un sistema de defensa unificada en caso de agresión externa bajo el principio que una agresión contra un Estado se entendería como una agresión contra todos los países americanos”. Con el Acta de Chapultepec se empezó a elaborar un extenso sistema de relaciones militares entre los ejércitos latinoamericanos y el de Estados Unidos.

La experiencia de la pre-guerra mostró a los norteamericanos que su influencia en el resto del continente, prevaleciente en otras actividades, no era muy grande en materias militares. A finales del siglo pasado y durante la primera mitad del presente, diferentes países europeos contribuyeron a formar las bases de las fuerzas armadas latinoamericanas. La *British Royal Navy* formó oficiales y envió

3 Argentina fue el único país que no asistió a la Conferencia pero semanas después adhirió al Acta.

4 Desde la guerra mundial se empezaron a relacionar los países latinoamericanos con Estados Unidos en materias de defensa continental. En marzo de 1942, por decisión de la tercera reunión de cancillerías americanas, se creó la Junta Interamericana de Defensa como cuerpo asesor y sin estatus formal dentro de la Unión Panamericana, órgano antecesor de la OEA.

misiones de entrenamiento que ayudaron a desarrollar las marinas de casi todos los países suramericanos. Suizos y alemanes ayudaron en la organización de escuelas militares, de ejércitos y de fuerzas aéreas de muchos países. Las doctrinas militares, los reglamentos y la organización prusianas eran las predominantes en los ejércitos de América del Sur. Hasta los uniformes y los cascos de los soldados y de los cadetes eran copias de los usados por los soldados de Bismarck.⁵

El Tratado de Río, TIAR, fue el marco para lograr la influencia entre los militares del continente. Estados Unidos estableció misiones militares en casi todos los países, reforzó el entrenamiento de oficiales latinoamericanos en las escuelas militares norteamericanas y empezó conversaciones sobre transferencia de equipos militares. Esta opción no tenía apoyo homogéneo en la administración, en especial por parte del propio Secretario de Estado Acheson, pero se acabó imponiendo por ser la ayuda militar una vía para reforzar la influencia. "El propósito principal de la ayuda militar era establecer vínculos con las élites militares de la región. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos, aducía el mando militar americano, dependía de los militares para su estabilidad. El contacto con militares significaba en realidad contacto con fuertes líderes políticos." (Leffler, página 172.)

La relación entre los militares fue uno de los principales componentes del propósito de mantener segura el área de influencia americana en el hemisferio. Durante todo el medio siglo, miles de oficiales pasaron por las escuelas militares de Norteamérica.⁶ También se estableció, dentro del sistema interamericano en 1963, el Colegio

5 Durante la Conferencia Panamericana en Bogotá en 1948 que dio origen a la OEA, ocurrió el asesinato del líder político Jorge Eliécer Gaitán que produjo inmensos disturbios que casi destruyeron a Bogotá en el fenómeno que se denominó *El Bogotazo*. El general George C. Marshall, entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, quien asistía a la Conferencia, declaró a su delegación: "No tengo ninguna confianza en estar en esta ciudad donde están matando a todo el mundo y los que nos defienden son soldados con uniformes nazis."

6 La School of the Americas del U.S. Army funcionó hasta 1977 en la zona del canal de Panamá y después se trasladó a Fort Benning, Georgia.

Interamericano de Defensa para capacitar a oficiales de alta graduación.⁷

La intensificación de la relación intermilitar, la capacitación, las misiones militares de E.U. y la transferencia de material bélico tenían como objetivo el estrechamiento de relaciones, la unificación de doctrina, la promoción de parámetros comunes de organización militar, el establecimiento de un lenguaje común, la promoción de la estandarización de materiales y el impulso de la modernización de las fuerzas armadas dentro de una concepción unificada de defensa.

Estas actividades, si bien fueron significativas, no tuvieron un impacto uniforme en las distintas fuerzas y no puede atribuirse a los militares estadounidenses una exclusiva dirección en el pensamiento militar latinoamericano, el cual fue evolucionando con otras influencias y con desarrollos propios.

El vínculo intermilitar fue uno de los instrumentos del ejercicio de la influencia norteamericana, pero no el único, pues el marco político y diplomático también fue paralelamente construido por la diplomacia estadounidense de la posguerra.

“El problema inicial que enfrentaban los funcionarios norteamericanos era reconciliar su tradicional convicción en la ‘Doctrina Monroe’, con el apoyo al principio de seguridad colectivo. Ellos (los Estados Unidos) no querían que potencias europeas o asiáticas tuvieran presencia en el hemisferio occidental al amparo de una participación en la ejecución de medidas ordenadas por mandato de una organización internacional. En la conferencia de San Francisco en mayo de 1945 (en donde se creó la Organización de las Naciones Unidas) los delegados norteamericanos resolvieron el dilema asignándole al sistema interamericano la responsabilidad de ejecutar las acciones adoptadas por la ONU en el hemisferio occidental. Pero el lenguaje debió ser tan cuidadoso para que Estados Unidos no tuviera limitaciones para intervenir fuera de las Américas, si se decidiera a hacerlo, en nombre de la seguridad colectiva”. (Leffler, página 59.)

La OEA, que se creó en la Conferencia Panamericana de Bogotá en 1948, era la culminación de un ideal panamericano que se había

7 Desde su apertura han pasado 1.387 oficiales como alumnos y 542 como asesores.

planteado desde el inicio de la vida independiente de las repúblicas americanas. Pero a su vez, al ser concebida como un organismo regional de la ONU, permitió acrecentar la influencia dentro del marco multilateral para contener la posible expansión comunista en el continente.

LAS PREOCUPACIONES NORTEAMERICANAS: LA INESTABILIDAD POLÍTICA, LA AMENAZA DEL COMUNISMO Y LA POBREZA

El primer tema de preocupación norteamericana frente a América Latina fue siempre, tanto antes como durante la guerra fría, la inestabilidad política en el área. La percepción de que la cercanía geográfica pudiere afectar de alguna manera la seguridad de los Estados Unidos ha sido siempre la clave de tal preocupación. Este vínculo causal que indica que la inestabilidad en América Latina causa una amenaza a la seguridad de Estados Unidos, es el pilar de la política norteamericana hacia América Latina. (Schoultz, página 38.)⁸ Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o *aventurerismo*) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro. "A principios de los años 50's prácticamente todos los responsables de la política exterior estaban de acuerdo en que el *aventurerismo* comunista era causa de la inestabilidad latinoamericana. Una década después la pobreza era considerada por muchos funcionarios como la causa de la inestabilidad, mientras otros se colocaban en una posición intermedia considerando múltiple causalidad. (Schoultz, página 19.)

Había también preocupaciones por el autoritarismo y la falta de democracia en la mayoría de los países del hemisferio. "El departamento de Estado tenía temores de que gobiernos latinoamericanos de derecha propusieran resoluciones anticomunistas

8 LARS SCHOULTZ, *National Security and United States Policy Toward Latin America*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987. Este libro analiza el tema desde la perspectiva de la percepción de los responsables de la política exterior norteamericana.

en la conferencia que se sostendría en Abril de 1948 (en Bogotá) para establecer la OEA. Antes de la conferencia (la IX Conferencia Panamericana) el departamento de Estado revisó el estado de la amenaza comunista y concluyó que aunque era potencialmente peligrosa con pocas excepciones posibles no era un serio peligro en ese momento. El Departamento (de Estado) estaba más preocupado por restricciones anti-comunistas que pudieran ser aprobadas y que fueran tan drásticas que dieran poderes dictatoriales a los gobiernos para atacar la oposición y que incluso pudieran violar libertades constitucionales en Estados Unidos". (Pastor, 1992, página 191.)⁹

El dilema entre la preservación de la democracia y la necesidad de mantener la estabilidad poco a poco se fue resolviendo en favor del anticomunismo, y cada vez con menos consideraciones sobre la legitimidad o la validez de procedimientos no democráticos. "En la primavera de 1950, mientras la guerra fría se calentaba en Europa y Asia, el padre de la *doctrina de contención* George F. Kennan, hizo una gira por latinoamérica y concluyó que el comunismo se había convertido en el problema más serio del área, Kennan creía que medidas represivas duras podían ser la única manera de tratar con el comunismo". (Pastor, página 191.) No era una opinión generalizada pero finalmente esta posición se fue imponiendo por razones tanto pragmáticas sobre capacidad real de contención, como por motivos de política interna en Estados Unidos. Cada vez había menos países democráticos. De los fundadores de la OEA en 1948 la mitad eran países formalmente democráticos. Para mediados de la década del 50 sólo cinco mantenían el sistema democrático.

Mientras, tanto en Estados Unidos el debate político interno estaba dominado por una fuerte retórica anticomunista y por la campaña de descalificación personal a supuestos simpatizantes comunistas, encabezada por el senador Joseph McCarthy. Casi imperceptiblemente, la política norteamericana fue dándole importancia absoluta a la lucha contra el comunismo, y una de las pocas referencias explícitas de las prioridades de esa época es citada

9 ROBERT A. PASTOR, *Whirlpool. U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992.

por Pastor: "En una reveladora y sorprendente reunión en febrero de 1955 el Presidente Eisenhower y su gabinete discutieron el tema de hasta donde debía el gobierno norteamericano apoyar las democracias en América Latina. El secretario de tesoro George Humphrey argumentó que debían apoyar los *Hombres Fuertes* (dictadores) puesto que cuando un dictador es derrocado el comunismo gana. Nelson Rockefeller (el encargado de la política hacia América Latina) lo contradijo aceptando que en el corto plazo las dictaduras enfrentaban el comunismo de forma efectiva, pero que en el largo plazo los Estados Unidos debían promover el crecimiento de la democracia". (Pastor, página 192.) La prioridad norteamericana era combatir el comunismo y persuadir a los gobiernos del peligro que éste significaba.¹⁰ La debilidad de esta ideología sin embargo, era bastante marcada durante los 50 en el continente. Con excepción de Guatemala en 1954, "en ningún momento antes de 1955 el comunismo fue una amenaza que pudiese ganar el poder" (Randall, 1992, página 214.)¹¹

Años después Kennedy, en una discusión sobre República Dominicana dejaría claro el orden de prioridades. "Hay tres posibilidades en orden de preferencia descendente; un régimen democrático decente; la continuación del régimen de Trujillo, o un

10 No sólo en América Latina se estaba en este dilema entre favorecer dictadores o promover la democracia, lo que se entendía como debilitar la contención al comunismo. La España de Franco había sido hostil a los aliados durante la guerra y en los acuerdos de Yalta se había acordado impulsar la restauración de la monarquía española y deponer a Franco. Terminada la guerra, en Posdam, consideraciones prácticas sobre la necesidad de tener en la península un régimen fuerte que evitara la anarquía y que tuviera la capacidad de oponerse a la penetración comunista, dieron paso a la decisión británica y norteamericana de conformarse con Franco en el poder a pesar de su pasado indeseable para los aliados. LUIS ANSON, *Don Juan*, Aguilar, 1994. Capítulos XVI y XVII, p. 217 a 244).

11 STEPHEN J. RANDALL, "Ideology, National Security, and The Corporate State: The historiography of U.S.- L.A. Relations" en *Latin American Research Review*, Vol. 27 No. 1, 1992. Hace el autor referencia a dos estudios sobre el periodo de la posguerra: GERALD K. HINES, *The Americanization of Brazil, 1945-1954*, Wilmington, Delaware, Scholarly Resources, 1989; y STEPHAN G. RABE, *Eisenhower and Latin America*, Chapel Hill, North Carolina University of North Carolina Press, 1988.

régimen tipo Castro. Debemos buscar el primero pero no podemos renunciar al segundo hasta que no estemos seguros de que podemos evitar el tercero.” (En A. Schelesinger. *Kennedy: The Thousand Days*. Citado por Pastor, página 124.)

EVOLUCIÓN DEL PAPEL ESTRATÉGICO DE AMÉRICA LATINA PARA LOS ESTADOS UNIDOS

La importancia estratégica de América Latina inmediatamente después de la guerra estaba basada en la participación de las fuerzas armadas de los países de la región en la defensa del continente en el caso de una eventual agresión. En la posguerra Europa estaba exhausta luego del esfuerzo bélico y no había en Asia aliados confiables en ese entonces. De otro lado, el valor de los recursos agrícolas y de los minerales de la región, en el caso de una contienda, era también relevante.

La importancia estratégica de América Latina ante una eventual confrontación con el Pacto de Varsovia fue disminuyendo con el tiempo. Para mediados de los 50's era evidente que las fuerzas armadas latinoamericanas aportarían militarmente muy poco a una eventual guerra. Además crecían las dudas sobre el deseo mismo de los países del área de involucrarse en tal tipo de confrontación.¹²

El significado estratégico del continente cambió con relación al que tuvo durante la Segunda Guerra Mundial. Las líneas de comunicación marítima a lo largo de las costas este y oeste suramericanas eran de poca importancia estratégica, con excepción del Atlántico Sur que era considerado una prioridad secundaria. El canal de Panamá, había disminuido su importancia estratégica en

12 Schoultz citando a Ames Jordan y William Taylor dice que "es altamente improbable que Brasil o sus vecinos hispano-parlantes pudieran entrar en un conflicto que involucrare a la Otan contra el Pacto de Varsovia." (Schoultz, p. 189)

relación con la que poseía en la Segunda Guerra Mundial. Como fuente de suministro de materiales esenciales la importancia relativa de Latinoamérica también cambió. "Mirando la información de la época de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación por la seguridad de recursos naturales de América Latina parecía altamente apropiada. Inmediatamente antes de la guerra las naciones latinoamericanas estaban entre los diez principales exportadores de las materias primas estratégicas más importantes de la época. De las diez sólo dos (carbón y níquel) no eran exportadas de Latinoamérica. De las restantes ocho la participación latinoamericana en el mercado global era muy significativa. Era entonces altamente racional la preocupación para la política exterior norteamericana por la seguridad de las materias primas minerales de América Latina. Ahora, una generación después, las cosas han cambiado. En este periodo los minerales considerados esenciales han cambiado y en este proceso América Latina ha perdido su importancia previa como exportador de materiales esenciales estratégicos." (Schoultz, página 158.)

Para mediados de los 60's, a pesar de la existencia de la Junta Interamericana, la defensa del continente estaba basada casi exclusivamente en la capacidad militar de las fuerzas norteamericanas. La mayor preocupación era entonces la subversión interna provocada por movimientos inspirados por la izquierda. En esa época "los Estados Unidos percibieron que la capacidad de estas últimas (las fuerzas armadas latinoamericanas) para defenderse contra una fuerza militar moderna era mínima y que sólo servían para emplearlas contra el *enemigo interno*. Así pues, el problema de la seguridad hemisférica se centró alrededor de una visión de lucha antisubversiva y de un alineamiento forzoso con los intereses estratégicos de la superpotencia." (Cavagnari, 1994, página 55.)¹³

13 GERALDO LESBAT CAVAGNARI FILHO, "América del Sur: Algunos elementos para la definición de la Seguridad Nacional", en *Orden mundial y seguridad*, FRANCISCO LEAL BUITRAGO y JUAN GABRIEL TOKATLIAN, Bogotá, TM Editores-SID-IEPRI, 1994.

EL ESTADO DE SEGURIDAD NACIONAL

Las amenazas comunistas no vinieron en forma de invasión desde fuera del hemisferio, sino por medio de subversión interna en muchos países latinoamericanos. Estas amenazas fueron enfrentadas por los gobiernos y estos, a su vez, tuvieron el apoyo de Estados Unidos que fue muy variable. La amenaza principal —la subversión interna— se afrontó, entonces, con el más amplio rango de opciones militares y políticas, unas veces democráticas y principalmente antidemocráticas, pero siempre dentro del ámbito de acción de los gobiernos nacionales.

Sin ninguna articulación ni coordinación, en los años 50's se fue llenando el continente de gobiernos militares o autoritarios. Si bien estos regímenes no eran directamente impulsados, la verdad es que sí eran tolerados por la política exterior norteamericana, la que hacía el reconocimiento diplomático inmediato de los nuevos gobiernos dictatoriales. Eran considerados como barreras de contención contra el comunismo.

Esta confianza en las dictaduras tambaleó con el triunfo de la revolución cubana en 1959. Esta puso de presente dos elementos: el primero, que una insurgencia comunista sí podía llegar al poder por la vía armada aunque confrontara a un régimen militar autoritario. Los regímenes militares, así se declararan como anticomunistas, no siempre eran competentes para contener esta amenaza. Su ilegitimidad política y su incapacidad e impreparación en el campo militar los hacían poco confiables para mantener el comunismo fuera de límites. La segunda enseñanza que dejó la revolución cubana para el resto de gobiernos del continente fue que la pobreza tenía que ser

atacada para que no ofreciera campo de acción política a la agitación. El programa de desarrollo económico, la Alianza para el Progreso, fue diseñado para responder a esta amenaza.

Pero la revolución cubana fue más que una señal de alerta tanto para la política norteamericana y también para las clases dominantes y para los militares latinoamericanos. Lo que era considerado como un remoto peligro se volvió de pronto una posibilidad real y cercana.

Además, la revolución cubana no sólo sirvió de ejemplo a los revolucionarios, sino que la isla se convirtió en la práctica en una agencia de promoción de la insurgencia latinoamericana. Cuba le dio apoyo, medios, entrenamiento y doctrina a los movimientos guerrilleros del continente. Para los gobiernos latinoamericanos, la posibilidad de una insurrección comunista no sólo se había vuelto real sino que además esta amenaza era dirigida e impulsada desde el mismo hemisferio.

Se fue configurando entonces un pensamiento militar, que si bien no era totalmente homogéneo, ni se puede decir que tuviera directrices únicas, fue confluyendo hacia ciertas ideas básicas que se elaboraron y discutieron en varios centros de pensamiento militar del continente. El Colegio Interamericano de Defensa, donde confluían oficiales militares de alta graduación del continente sirvió de receptáculo de una discusión que se nutrió de ideas diversas. "En casi todos los casos, dos importantes doctrinas se disputaban el pensamiento de la mayoría de los mandos militares latinoamericanos que, al tiempo que confrontaban la guerrilla, derrocaban gobiernos democráticos. La influencia de menor importancia fue la doctrina norteamericana de contra-insurgencia y la mayor influencia vino de la doctrina francesa de la *Guerra Revolucionaria*. De las dos influencias, la segunda con visión de cruzada metafísica, con profundas raíces en el pensamiento católico francés, con la visión del ejército como el guardián de la esencia de la nación (amenazada por la incompetencia, indecisión y debilidad de las democracias liberales) y la abierta justificación de la tortura como instrumento del arsenal contra-insurgente, fue de lejos más influyente". (Gorriti, página 165)¹⁴

14 GUSTAVO GORRITI. "Comentary on Utopia Unarmed. Beyond the Epics of Failure: The Post Utopian Left", en *Journal Of Interamerican Studies And World Affairs*, Vol. No. 36, No. 1, spring 1994.

Para Leal, "la creación de la doctrina fue obra de unos pocos países suramericanos, especialmente Argentina. Brasil y en menor grado y con posterioridad, Chile. Estos países habían sido líderes de la profesionalización y la modernización de las instituciones militares en la región. Por su parte Perú también hizo su aporte a la doctrina, mediante una variante muy peculiar. El golpe militar de 1964 en Brasil fue el punto inicial de una nueva racionalidad en los procesos políticos latinoamericanos. La intervención militar argentina subsiguiente de 1966 confirmó las nuevas características, las cuales se consolidaron progresivamente con los golpes peruano de 1968, chileno y uruguayo de 1973 y argentino de 1976. Las particularidades de esta racionalidad fueron identificándose poco a poco. En la década de los años 70 se generalizó el nombre de *Doctrina de Seguridad Nacional*." (Leal, páginas 30 y 31.)¹⁵

Las características de esta doctrina con varios orígenes las elabora Leal a partir del texto original de Costa Pinto así: los militares intervienen como corporación en áreas diferentes a su actividad profesional, principalmente toman la dirección del Estado; estas incursiones son propias de la inestabilidad que crea vacíos políticos, institucionales y éticos; la corporación militar cree que es la única fuerza política organizada y actúa como agencia integradora de la nación; la relación militares-instituciones políticas está marcada por la debilidad de las últimas y no por la fuerza de las primeras; estas fuerzas políticas, cuando pierden control del poder, proyectan la imagen de patria amenazada por el caos; se desarrolla un grupo civil que ofrece y elabora la justificación ideológica para la intervención.¹⁶

El sentimiento de cruzada que se le dio en esta visión a la participación de los ejércitos como conductores de la nación en la lucha anticomunista tenía que ver también con los desenvolvimientos

15 FRANCISCO LEAL BUITRAGO, *El oficio de la guerra. La Seguridad Nacional en Colombia*, Bogotá, TM Editores-IEPRI, 1994. Leal distingue entre el Estado de *seguridad nacional* referido a la organización que surgió en Estados Unidos después de la segunda guerra mundial de la *doctrina de seguridad nacional* que fue una generalización de un pensamiento militar principalmente desarrollado y aplicado en el ámbito suramericano.

16 LUIS A. COSTA PINTO, *Nacionalismo y militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1969.

internacionales. La estruendosa derrota del ejército colonial francés en Diem Bien Phu (Indochina) y las inmensas dificultades políticas y militares que venía sufriendo la mayor potencia militar del globo, Estados Unidos, en la guerra de Vietnam, constituían un claro ejemplo para los militares latinoamericanos de que sólo con la fuerza militar no se podría contener la expansión del comunismo. Era necesario para lograr este objetivo tener la dirección política del Estado y, en particular, el control de la justicia para poder enfrentar este enemigo. Por otra parte, la revolución cubana no sólo había mostrado que sí era posible ganar sino que también crecía la popularidad de la revolución en América Latina con el ascenso de los movimientos estudiantiles. Los que temían por la expansión del comunismo en nuestro continente no sólo veían a esta amenaza como una real posibilidad sino que además confirmaban que no se podía esperar ayuda efectiva de Estados Unidos, que ya tenía bastantes dificultades –tanto militares, en el teatro de guerra, como políticas, entre su misma población– para salir airoso de Vietnam. Por lo tanto, las soluciones debían ser propias y pasaban por el control directo o indirecto por parte de la institución militar de sectores claves del Estado.

La aplicación de la doctrina se dio en su forma más elaborada en Brasil, que además de llevarla a la práctica, resolvió armoniosamente el problema interno de poder con el establecimiento de una fórmula de relevo para cada “administración” militar, evitando el *caudillismo* y consolidando de esta manera el régimen militar. En Argentina, Chile y Perú, con sus particularidades, se aplicaron versiones extremas de la doctrina. En Uruguay, Ecuador, Guatemala, Honduras y El Salvador se aplicaron en forma fragmentaria. En otros países, incluso en algunas democracias, la influencia de este pensamiento fue parcial, pero se extendió prácticamente en todas las instituciones armadas del continente. La aplicación de la *doctrina de seguridad nacional*¹⁷, que no fue uniforme sino que se fue

17 En el pensamiento militar hay un gran campo de investigación abierto, tal como dice Gorriti. “Se ha hecho muy poca investigación sobre el pensamiento militar que prevaleció en los ejércitos de América Latina durante los 30 años de guerras internas, y cómo (este pensamiento) tuvo que ver con la noción de democracia liberal o incluso sobre la misma concepción de régimen de gobierno civil”. (Gorriti, *Op. Cit.* p.165).

acomodando a particularidades nacionales, se convirtió en la impronta de la forma de gobernar América Latina en este medio siglo.

LA MILITARIZACIÓN DEL ESTADO, DE LA SOCIEDAD Y DE LA SEGURIDAD

Las consecuencias políticas de este modelo de gobierno fueron: la centralización del poder en el ejecutivo; el control o sustitución de la rama judicial, mediante la creación de tribunales castrenses para juzgar a civiles; y la sustitución total o parcial de los congresos, simplemente cerrándolos, o parcial a través de procedimientos de legislación de emergencia. La rama ejecutiva entonces se amplió con poderes policiales, con iniciativas presupuestales y tributarias y con una elevación del presidencialismo frente a otras ramas del poder. En muchos casos se prohibió el funcionamiento de partidos políticos, se promovió la ausencia de crítica y de libertad de expresión y se acalló la oposición. Además una visión supuestamente estratégica implicó también el control militar directo de sectores económicos, de áreas de la producción y de los servicios. Industrias militares, aeronáuticas, químicas, bancos, emisoras, astilleros, fueron en varios países conglomerados de propiedad y control militar.

Muchas de estas expresiones sobrevivieron a la terminación de los regímenes militares y algunas se dieron en países formalmente democráticos. La vigencia del Estado de Sitio en Colombia por casi cuarenta años prácticamente sin interrupciones; descomunales facultades policiales al Ejecutivo en Venezuela; conglomerados de empresas y bancos de propiedad de las Fuerzas Militares en México son ejemplos en los tres países que mantuvieron la continuidad del sistema electoral durante este medio siglo y son también muestras de

No se puede entender que toda dictadura militar necesariamente aplicó o fue una expresión del pensamiento de *doctrina de seguridad nacional*. La tendencia al autoritarismo tuvo una pausa en la segunda mitad de los cincuenta cuando en varios países se restableció la democracia, pero en los sesenta volvió la ola golpista y prácticamente todos los nuevos regímenes se enmarcaron en las características de *seguridad nacional*.

la extensión de una doctrina que se fue convirtiendo en un instrumento de gobierno, mucho más allá del mismo ámbito militar anticomunista.

La militarización de la sociedad, tal como la define Keegan, es un concepto según el cual la sola capacidad de hacer la guerra se vuelve una razón en sí misma para hacerla. "Militarismo es un concepto que presupone la existencia de un ejército como una institución dominante pero separada de otras instituciones sociales." (Keegan, 1993, página 189)¹⁸

En su racionalidad histórica la independencia latinoamericana fue obra de los ejércitos y estos antecedieron la creación de los Estados, por esto se ven a sí mismos como las fuentes creadoras de la nación. Esto alimentó el renovado papel de salvadores de una patria en peligro, lo que justificó en no pocas ocasiones el establecimiento de regímenes dictatoriales.

Este pensamiento no es nuevo ni aparece de repente durante la guerra fría sino que encuentra sus raíces en las tradiciones políticas autoritarias del siglo pasado. No obstante, se renueva en función de la lucha contra el comunismo como la principal amenaza. "Más del ochenta por ciento de las constituciones hispanoamericanas del siglo XIX le asignaban a las fuerzas armadas la misión de proteger la constitución, haciendo de ellas, en cierto sentido, un cuarto poder público." (Loveman, 1994, página 131.)¹⁹ Este papel de las fuerzas armadas como guardianas de la constitución se mantiene, tanto durante la guerra fría en los regímenes de *seguridad nacional*, como después de las modificaciones constitucionales que acompañaron las transiciones a la democracia a fines de los 80's y en los 90's.

En definitiva, este medio siglo estuvo marcado por preocupaciones sobre seguridad en su sentido más restringido: la

18 Esta situación en la cual se establece una "clase" militar separada de la sociedad en que vive ha tenido históricamente muchas manifestaciones. El dominio de esta "clase" sobre el resto de la sociedad, por volverse la guerra una razón en sí misma superior a otros objetivos sociales, es descrita por JOHN KEEGAN, *The History of Warfare*, New York, Vintage, 1993.

19 BRIAN LOVEMAN, "Protected Democracies and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol 36, No. 2, summer, 1994.

supervivencia o la seguridad física de los Estados-Nación. Esta concepción extrema y la naturaleza esencialmente militar de las amenazas configuraron un liderazgo castrense tanto en la política como en el pensamiento sobre seguridad. En muchos países, tal liderazgo impulsó a los militares a tomar la dirección del Estado para asumir la defensa contra fuerzas externas, de acuerdo con esa visión de la nación amenazada. La defensa se hizo con recursos, no sólo militares sino también políticos y jurídicos y además con todo tipo de abusos y brutalidades.

La preponderancia militar en materias de pensamiento sobre seguridad nacional era evidente, pues eran nulos o muy escasos los aportes provenientes de otros sectores. La identificación entre el concepto de seguridad nacional y el establecimiento militar por un lado, y el monopolio castrense en la generación de una visión sobre el tema por otro, han hecho que en América Latina se dé una aversión entre los intelectuales para tratar temas referentes a la seguridad. No hubo entonces propuestas sobre alternativas a la visión convencional de seguridad que se tenía en ese momento. La fuerte división que imponía la diferencia ideológica entre comunismo y anticomunismo, promovía el unanimidad y la ausencia de discusión sobre la concepción de seguridad. Quien discrepara con la visión oficial corría el riesgo ser calificado de antipatriota, de *idiotita útil* o de ingenuo, con consecuencias variables según el país y la época. La exclusividad militar en el pensamiento de seguridad era evidente, y sólo hasta entrada la década de los 80's sectores no militares, principalmente académicos, empezaron a tratar con asiduidad este tema.

LA AMENAZA COMUNISTA TOMA FORMA. LA EVOLUCIÓN DE LAS GUERRILLAS: DE LA CONSPIRACIÓN A LA GUERRA DE POSICIONES

La llegada al poder de la revolución cubana en el 59, y la definición de su carácter marxista-leninista, cambió el panorama de la seguridad nacional en toda Latinoamérica. Los movimientos armados internos fueron las vías más frecuentes de la desestabilización de las naciones. En varios países se presentaron serios movimientos insurgentes que desestabilizaron gobiernos y que exigieron la utilización de recursos políticos y militares para superarlos. Venezuela, con su entonces naciente democracia, afrontó una fuerte crisis producida por la subversión. Colombia desde los 60 empezó a tener problemas de guerrilla que aún hoy persisten como endémicos. Bolivia fue escogida por Cuba como el Vietnam de los Andes y el héroe de la revolución cubana, Ernesto *Che* Guevara, encabezó la rebelión allí y murió en el intento. Sin embargo la historia no ha sido uniforme y por tanto conviene distinguir las diferentes fases que ha tenido de insurgencia de origen marxista en el continente, en los últimos cuarenta años.

DE LA POSGUERRA MUNDIAL HASTA LA REVOLUCIÓN CUBANA. LOS MOVIMIENTOS DE CONSPIRACIÓN CONTRA LAS DICTADURAS.

La primera fase de insurgencia en los años 50's, se caracterizó por movimientos pequeños y aislados. La conspiración contra las

dictaduras y las acciones clandestinas de diversos grupos de oposición a veces llevaron a encontrarse en la misma orilla a comunistas y a políticos tradicionales, temporalmente perseguidos ambos por los regímenes de turno. Conspiradores educados en universidades hicieron parte de esta prehistoria de la guerrilla marxista: Demócratas de Venezuela, que conspiraron en los tiempos de Pérez Jiménez; las guerrillas liberales y comunistas, en la violencia colombiana de los 50, y el Movimiento 26 de Julio, de Cuba, entre otros se enmarcan en esa primera etapa de acción clandestina contra las dictaduras establecidas. Era evidente la debilidad en el conocimiento de tácticas de acción. La amplitud de la diversidad ideológica y la ausencia de coordinación internacional fueron las características de esta primera fase esencialmente conspirativa.

LA EXPANSIÓN DE LA GUERRILLA RURAL. LA DIFUSIÓN DEL MÉTODO DE GUERRA DE GUERRILLAS Y EL FRACCIONAMIENTO IDEOLÓGICO

La segunda etapa está marcada por el triunfo de la revolución cubana y corresponde a una ola imitativa, de iniciativas múltiples, pero también hace parte de un esfuerzo sistemático de apoyo y promoción por parte de Cuba a movimientos insurgentes en el continente. Se multiplicó la simpatía hacia la actividad revolucionaria, lo que atrajo a intelectuales y universitarios a apoyar la lucha armada o a entrar directamente en ella. En el paso de la conspiración y activismo político clandestino a la lucha armada no hubo un patrón único y definido. No había muchas barreras de entrada a la actividad insurgente. Muchos grupos pequeños de acción política en todo el arco iris de la izquierda decidieron pasar, de una fase conspirativa a una armada, y otros no lo hicieron y prefirieron la agitación política abierta o la conspiración más clásica, para promover lo que ellos llamaban la insurrección generalizada.

En algunos países, movimientos campesinos arraigados se fueron transformando en guerrillas móviles, inspiradas en la táctica de guerra de guerrillas. Las FARC de Colombia y el ORPA de Guatemala

siguieron ese camino. La fuerza ideológica de las tendencias en que estaba dividido el comunismo internacional también se expresó en los movimientos insurgentes y preinsurgentes en América. Comunistas línea Moscú tenían significativa presencia en las FARC de Colombia, en El Salvador y en Guatemala. La línea maoísta se expresaba en el EPL de Colombia y en Guatemala, así como múltiples variantes y derivaciones de la fraccionada discusión que se llevaba a cabo en el marxismo internacional. La línea troskista dominaba en el Ejército Revolucionario del Pueblo ERP de Argentina. Cuba era padre de algunos movimientos como el ejército de Liberación Nacional de Colombia, pero aunque no todas las guerrillas fueron impulsadas por iniciativa cubana, la isla sí miraba a todos con simpatía. El Departamento América del Partido Comunista de Cuba hacía de central coordinadora de la insurgencia. Proveía soporte ideológico; al que no tenía le facilitaba los medios cuando estaban a su alcance y, sobre todo, proveía entrenamiento, doctrina y sitio de refugio para la conspiración. "Desde el principio la insurrección inspirada por Cuba tenía como distintivo el que operaba a lo largo y ancho de Latinoamérica. Los países eran meros escenarios para designios de alcance hemisférico. Poco antes de que la beligerante y romántica correría del *Che* Guevara llegara a su fin de fracaso y tragedia en Bolivia, se creó las OLAS (Organización Latinoamericana de Solidaridad) como una versión latinoamericana del *Comintern*." (Gorriti, página 163.)

El fraccionamiento y la ortodoxia ideológica eran extremos. Cada núcleo político de izquierda se pasaba meses y hasta años debatiendo, de acuerdo con su propia interpretación del marxismo, cuál era la caracterización de la sociedad donde vivían, para luego definir qué hacer políticamente, para identificar contra quiénes dirigir su acción y con quiénes aliarse. Este extremismo ideológico provocó un gran fraccionamiento y unas rivalidades que llevadas a veces a enfrentamientos armados entre los mismos grupos de izquierda.

En esta segunda fase ya propiamente de insurgencias de orientación marxista, el método de acción se perfeccionó, las tácticas fueron ampliamente conocidas, el entrenamiento fue más extendido y los movimientos eran fuertemente ideológicos. La acción se orientó

a la guerrilla rural. La inspiración táctica corrió por cuenta de la guerra de guerrillas de Mao y del manual del *Che* Guevara, y en el enfoque de la lucha, el *foquismo* fue la doctrina predominante. "Consideremos que la revolución cubana hizo tres aportes trascendentes a la mecánica de los movimientos revolucionarios en América: 1o. Las fuerzas populares pueden ganar una guerra contra el ejército. 2o. No siempre es necesario esperar a que estén cumplidas todas las condiciones para la revolución; el foco insurreccional puede crearlas. 3o. En la América subdesarrollada el terreno de la lucha armada debe ser fundamentalmente el campo." (Guevara, página 31.)²⁰

La táctica se extendió y permitió a algunas guerrillas pasar de ser simples bandas armadas a crecer lentamente con organización y capacidad de sostenerse en terrenos donde la población les era favorable. Sin embargo, ninguna guerrilla logró pasar en esa época a un nivel propiamente militar de operación ni confrontar significativamente a ningún gobierno. La racionalización de la experiencia cubana, que partió de las montañas hacia las ciudades; la tradición de luchas campesinas en países como Colombia y Bolivia; la pobreza campesina, la debilidad en armamentos y la falta de experiencia y de doctrina de las fuerzas armadas en la lucha contra pequeñas unidades, marcaron a la insurgencia en los años 60 como una actividad esencialmente rural. Sin embargo este tipo de guerrilla, la campesina, fue derrotada en casi todo el continente. El estancamiento de las guerrillas rurales en Colombia y Guatemala, su derrota en Bolivia y Venezuela y la muerte en combate de líderes como Guevara o Camilo Torres, trajeron una especie de desencanto con ellas a finales de los sesenta.

LA GUERRILLA URBANA; LA APARICIÓN DEL TERRORISMO

La actividad de la izquierda ante el fracaso de la insurrección rural se orientó entonces hacia otras actividades. El ascenso del comunismo

20 ERNESTO CHE GUEVARA, "La Guerra de Guerrillas", en *Obras Escogidas*, 1957-1967, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1991.

en Chile y el triunfo de Allende en 1970 abrieron un panorama distinto a la lucha de la izquierda por el poder. Pero el derrocamiento de Allende en 1973 volvió a poner en primer plano la lucha armada, esta vez con otras características.

El cambio de década vino acompañado de un cambio en los territorios donde operaba la guerrilla. El cono sur del continente se convirtió en epicentro de la agitación armada de grupos que retaban de una manera abierta y sin precedentes a los regímenes establecidos. Las guerrillas del cono sur operaban en espacios totalmente distintos de aquellos en que actuó la guerrilla rural en los 60. De las montañas y las selvas se pasó a la operación en grandes urbes del sur del continente. Montevideo, Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Santiago, fueron escenarios de una intensa guerra subversiva y contra-subversiva en esos años. Se modificó la topografía y el tipo de guerrillero, más educado políticamente y de vida urbana principalmente, y también la táctica, el estilo y el nivel de la confrontación.

El terrorismo promovido en Europa y en el Medio Oriente en los 70's por grupos pro-palestinos, con sus espectaculares y violentas acciones, se constituyó en el efecto de demostración de esos tiempos.²¹ Sus tácticas y métodos se fueron extendiendo y la doctrina de desestabilizar a través de acciones realizadas por pocos hombres, muy bien planificadas, cuidadosamente ejecutadas y dirigidas contra personas prominentes o sitios o actos sensibles, les dieron a los grupos terroristas una imagen de poder e inteligencia que cautivó a la guerrilla suramericana. Actos de audacia sin precedentes —como secuestros de empresarios, de funcionarios, de aviones, tomas de embajadas—, todos ejecutados con una alta dosis de propaganda, fueron realizados con una contundencia que mostraba evidentes debilidades de los gobiernos para tratar con este problema. Además, muchos de estas acciones significaban no sólo propaganda sino inmensas cantidades de dinero

21 El terrorismo, como ejercicio sistemático y controlado de violencia, en su manifestación más moderna tuvo su origen el Medio Oriente por parte de grupos pro-judíos y pro-palestinos. La expulsión de los palestinos de Jordania en septiembre de 1970 generó varias organizaciones que reaccionaron con métodos de terror nunca antes utilizados.

para los grupos. Los secuestros de los empresarios Bunge y del presidente de la FIAT en Argentina, o la toma de la embajada de República Dominicana en Colombia representaron cifras que la guerrilla nunca había soñado tener. A lo largo de la década, el efecto de demostración se extendió a nuevos grupos de Suramérica y a algunas guerrillas de la fase rural, que dieron el salto al terrorismo urbano. El M-19 de Colombia, Alfaro Vive de Ecuador y el Túpac Amaru del Perú siguieron las tácticas iniciadas en el sur por los *montoneros*, los *tupamaros* y el ERP y las explotaron intensamente en sus países. Ideológicamente, los grupos insurrectos de esta nueva fase de guerra urbana eran menos dogmáticos y estaban menos comprometidos con las corrientes internacionales del marxismo. Los había marxistas, troskistas, peronistas y nacionalistas. Pero no fué la ideología sino el método el elemento unificador.

Sin embargo el terrorismo tenía límites. La espectacularidad de las operaciones y su efecto desestabilizador nunca estuvieron acompañados de una verdadera capacidad para sostener las acciones con miras a la toma del poder establecido. El terrorismo urbano desestabilizaba pero no tenía capacidad de dar el salto estratégico hacia la toma del poder.

Además el escenario de las ciudades conllevaba más riesgos y era más expuesto para operar sin ser detectado. El terrorismo de esos años no logró aglutinar a ningún sector social o político importante y, por el contrario, generó como reacción una represión ampliada hacia sectores sociales y políticos que se suponían afines a los grupos terroristas. La habilidad de esconderse entre la población se volvió un arma contra la propia población, y la capacidad de movilización política de los grupos armados se redujo bastante. El terrorismo se mostró, entonces, como una eficaz herramienta para desestabilizar gobiernos, para lograr ganancias tácticas (como liberar presos o solicitar dinero) o para amplificar ciertas demandas políticas. Pero su propia naturaleza —la clandestinidad y la violencia de sus métodos— no le permitió avanzar en ganancias estratégicas hacia la toma del poder. El terrorismo podía desestabilizar gobiernos pero nunca ganar el poder.

A diferencia de los 50's, cuando las insurgencias aglutinaban diversos intereses políticos —entre otros a los comunistas— para conspirar contra las dictaduras del viejo militarismo,²² en los 70's en el Cono sur las dictaduras del modelo *doctrina de seguridad nacional*, derrocaron a gobiernos democráticos para contener a la amenaza terrorista que crecía.

La guerrilla o el terrorismo eran justificación para el establecimiento de regímenes militares. En Brasil en 1964 es derrocado el Presidente Goulart a quien los militares señalaban como izquierdista y cuyas reformas habían producido gran inestabilidad política. Uruguay, que sufría intensa inestabilidad desde el 68 gradualmente fue cancelando las libertades públicas hasta 1973 cuando se produce un auto-golpe y se transfiere todo el control del estado a los militares que impulsan el estado de guerra para combatir a la guerrilla *Tupamaros*. Siguió la cadena Chile donde en 1973 el General Pinochet derrocó al presidente Salvador Allende. En Argentina en 1976 el General Rafael Videla tomó el poder y derrocó a Isabel Perón quien presidía un caótico gobierno, con la proclama de rescatar el país de la anarquía y salvarlo de las guerrillas. La existencia de la guerrilla entonces dio justificación a los regímenes militares.

Por otra parte, la contra-insurgencia fue ferozmente eficaz y los regímenes de seguridad nacional del Cono sur, empleando todos los recursos del Estado que tenían en sus manos y con las mayores brutalidades, contuvieron a la insurgencia pero a un costo enorme: asesinando a miles de ciudadanos, desarraigando familias y dividiendo profundamente a estas sociedades.

LOS FRENTES GUERRILLEROS UNIFICADOS. LA GUERRA CENTROAMERICANA.

La prolongada y corrupta dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua alineó a la sociedad nicaragüense y a la comunidad

²² Francisco Leal hace la distinción entre las dictaduras *caudillistas* de la primera mitad del siglo las llama "viejo militarismo", de las inspiradas ideológicamente en la *doctrina de seguridad nacional*.

internacional en su contra. El Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, derrocó al dictador en 1979 después de una lucha continua de dos décadas, particularmente intensa durante cinco años. La última etapa del triunfo *sandinista* estuvo acompañada de la solidaridad activa de varias guerrillas del continente. Contingentes de salvadoreños del FMLN, guatemaltecos del ERP y colombianos del M-19, cubanos que asesoraban, venezolanos que estuvieron por su cuenta y riesgo y dineros del ERP argentino, canalizados por el Departamento América de Cuba, participaron en el asalto final contra Somoza.

El triunfo *sandinista* abrió otra etapa en el ciclo guerrillero: la de los frentes de guerrillas –promovidos por Cuba para favorecer la unidad de acción– y otra geografía del conflicto: la centroamericana. Dos años después, en El Salvador, el entusiasmo del triunfo en Nicaragua le dio un gran impulso al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional –FMLN– y lo puso a las puertas de derrocar al gobierno. En Guatemala, el frente guerrillero, la Unión Nacional Revolucionaria de Guatemala –UNRG– elevó la confrontación hasta hacer tambalear el régimen. En Colombia, que padecía endémicamente de guerrillas rurales ideológicas de los 60 –como las FARC, el ELN y el EPL– y guerrillas urbanas terroristas de la fase de los 70 –como el M-19–, el triunfo del sandinismo les dio un renovado impulso. Ampliaron su campo de acción territorial y político y crearon también un frente unificado: la Coordinadora Nacional Guerrillera, en 1985, y la Coordinadora Simón Bolívar, en 1988.

La formación de frentes que reunían a las distintas organizaciones insurgentes mostraba un pragmatismo que pasaba por encima de las abismales diferencias ideológicas que habían separado a estos grupos en la década anterior. La teoría del dominó parecía comprobarse. La administración norteamericana se la jugó a fondo para desestabilizar al sandinismo, ya en el poder en Nicaragua, y para contener el eventual, y no lejano triunfo del frente guerrillero en El Salvador. La administración norteamericana financió, promovió, entrenó y organizó a los *contras* en Nicaragua y entrenó, financió y asesoró al Ejército de El Salvador. La táctica contra-insurgente de involucrar a la población a través de guardias, rondas, patrullas de autodefensa,

milicias tuvo amplia aplicación en la guerra centroamericana y contribuyó a la generalización de la violencia.

Las tácticas de operación guerrillera, se modificaron sustancialmente. Eran una evolución, fruto de la experiencia aprendida de los 60's y había sido combinada con nuevas formas de operación en mayor escala, que involucraban unidades más grandes, que operaban con mayor contundencia y decisión estratégica, que habían sido aprendidas de Vietnam por la vía cubana. De la etapa terrorista, espectacular pero insular, se pasó a una fase en la que realmente se ha sobrepasado el *horizonte militar*, tal como lo define Keegan. Se dejó de operar como bandas armadas y se pasó a operar en formaciones propiamente militares, con gran capacidad de maniobra, de sostenibilidad en el terreno, de mantenimiento de ofensivas por tiempos largos y con capacidad no sólo de desestabilizar gobiernos sino de tomar el poder.

Esta etapa terminó con la paz en El Salvador, la que culminó en 1991. Luego vino el proceso de paz en Guatemala que concluyó en 1996 después de siete años de negociaciones.

LA GUERRILLA DE LA POSGUERRA FRÍA.

La guerra de guerrillas y el terrorismo, independiente de las razones políticas que los motivan o de las condiciones objetivas para su aparición y auge en cada país, se fueron volviendo un método al alcance de inconformes o de desadaptados.

La historia de *Sendero Luminoso* ilustra bien la imposición del método sobre la realidad. Apareció como movimiento político, clandestino pero inerme, en un momento en que el Perú era gobernado por un régimen dictatorial. Pasó a la lucha armada cuando el país atravesaba un período de apertura democrática sin precedentes. Acababa de ser derrocada la dictadura; en las elecciones locales la izquierda había avanzado notoriamente y la economía pasaba por el mejor momento de esos años. El contexto internacional tampoco estaba en favor de la lucha armada y, en particular, el maoísmo había sido derrotado en su cuna, la República Popular China. De Gregori

señala: "La decisión de *Sendero* de iniciar la lucha armada no fue el producto de una evolución estratégica y táctica. Involucró también en buena forma una mutación ideológica. *Sendero* lanzó su aventura en un momento crucial en la historia del Perú y en la del movimiento comunista internacional. Era un momento poco favorable en ambas fuentes. En el nivel interno era una época de gran activismo. Durante esos años las huelgas generales de 1977 y 78, en los que *Sendero* no participó, contribuyeron a la apertura democrática de 1980. La izquierda se convirtió por primera vez en la historia del Perú, en una fuente política de masas. En el plano internacional, Maozedong murió en 1976; 'la banda de los cuatro', dirigida por su viuda, fue derrotada y la revolución cultural China, llegó a su fin. Negando todas estas realidades, *Sendero* planteó otro escenario. Rechazó la concepción de que las masas lleven el liderazgo y que debe ser el partido quien lo lleve, el partido decide todo. Rechazó la primacía de la política en favor de la primacía de la violencia; la violencia es la esencia de la revolución, y la guerra es la tarea principal..." (De Gregory, página 55.)²³

En ese momento, cuando se restablecía la democracia en Perú, *Sendero* decide iniciar la lucha armada, contra toda evidencia histórica. De ahí en adelante, hasta la captura de su jefe, Abimael Guzmán, este grupo fue una expresión extrema de la aplicación ciega y sangrienta de un método sistemático de violencia para alienar a la población y para mostrar el poder.

Cuando la insurgencia ya era historia para todos, cuando a los grupos que se mantenían en armas en Colombia, Guatemala y Perú se los veía como aberraciones del pasado, apareció en México el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional -EZLN- del Estado de Chiapas. Este alzamiento ocurrió el mismo día en que se empezaba a ejecutar el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (ALCAN) y cuando se consideraba que este último país estaba a las puertas de la estabilidad política al ser socio del mayor bloque comercial del globo. Fue insólita y sorpresiva la aparición de un fenómeno del que no se tenía conciencia fuera de

23 CARLOS IVAN DE GREGORI, "The Origins and Logic of Shinning Path. Two Views. Return to the Past", en *Shinning Path of Perú*, David Scott Palmer (Ed.), New York, St. Martin's Press, 1994.

México, y fue también insólito el tratamiento que le dieron los mexicanos —su gobierno y los medios de comunicación— a este alzamiento. De inmediato se empezaron a buscar justificaciones y explicaciones —muchas de ellas razonables— respecto a este alzamiento, pero en general se le dio una trascendencia política desproporcionada. De pronto, el movimiento *zapatista* quedó, durante el año más convulsionado de la historia reciente de México, como el interlocutor privilegiado de la política de este país.

Ese método y la manipulación de los medios le dieron al EZLN una presencia pública que nunca antes tuvo la oposición legal al PRI. La violencia como método o, en este caso, su amenaza, había hecho posible alterar el curso de la política. Los *zapatistas* lograron, en menos de un mes, dar el salto que otras guerrillas se demoraron décadas en alcanzar o que nunca alcanzaron: el pasar a ser los protagonistas principales de la política en un país ansioso de cambio.

En 1990, el M-19 de Colombia, después de tres lustros de guerra, firmó la paz y se convirtió por un par de años en un fenómeno político arrollador. Luego de seis meses en la vida civil se convirtió en la principal fuerza política de Colombia al obtener la tercera parte del voto popular. El FMLN de El Salvador, después de un histórico proceso de paz, entró a las elecciones con el mejor resultado que ha logrado la izquierda en ese país. Su participación en la política, además de su significado para la paz, introdujo una verdadera democracia en El Salvador. Los *zapatistas*, por su parte, lograron gran pre-eminencia política en 1994. Ganaron la atención que da hacer la paz sin haber hecho la guerra y sin tampoco haber hecho la paz. Su aparición en el momento histórico que pasaba México y la desmesurada atención que le dieron los medios de comunicación los convirtieron en el principal movimiento de opinión política de México.

Los dos extremos del legado que ha dejado la lucha armada se dan ahora: *Sendero Luminoso*, la guerrilla para la cual la guerra es un objetivo en sí mismo y el método lo es todo. Y el EZLN, la guerrilla que se convirtió en un fenómeno de opinión como ningún otro en la historia política mexicana. La guerra más allá de la ideología, y el poder de la propaganda son los legados de la guerra fría para los inconformes de Latinoamérica.

¿Por qué aparece una insurgencia armada en ciertos países y no en otros? ¿Por qué algunas de estas guerrillas se mantienen y eventualmente llegan a constituirse en un reto para la estabilidad de un Estado, mientras en otros dejan de tener importancia o son eliminadas? Son estas cuestiones abiertas y sin conclusiones. En cada caso que se examine se pueden encontrar una justificación. Para cada insurgencia pueden hallarse razones particulares, pero no hay –y de pronto no tiene por qué haberlas– explicaciones generales a este fenómeno; no hay un cuerpo sistemático que interprete por qué la inconformidad, sea política o social, a veces se expresa por la vía armada y a veces no.

La pobreza y la desigualdad que son factores característicos y persistentes en América Latina no explica todos los casos de aparición de guerrillas pues su intensidad no es uniforme, ni entre países ni internamente en cada país. La Venezuela de la guerrilla de los 60's y el Uruguay de los *Tupamaros* de los 70; no eran los países más pobres del continente. Al contrario, la primera tenía uno de los ingresos per cápita más altos de la región y el segundo, una uniformidad social, un nivel educativo más alto y una política de bienestar social más igualitaria que los de la mayor parte de los países de la región. La Cuba de los 50's era uno de los países con indicadores sociales más elevados en comparación con otros latinoamericanos.

La desigualdad, especialmente entre grupos indígenas discriminados, puede ser una explicación parcialmente válida para impulsar reivindicaciones que terminan en un movimiento insurgente. En parte, en Guatemala de los 60's, en el movimiento indígena *Quintín Lame* de Colombia en los 70's, o en Chiapas en el 94, pero no es razón suficiente para explicar por qué en situaciones parecidas de tensión étnica en otros países –Bolivia, Perú, Ecuador– no se generaron alzamientos que se estructuran en forma de grupo armado permanente.

El bloqueo de los caminos políticos legales para expresiones de izquierda, o la existencia de gobiernos autoritarios o de democracias imperfectas puede explicar en parte la aparición de guerrillas rurales de segunda fase (post-revolución cubana) en Colombia en los 60's (ELN, EPL, FARC) por haberse establecido un régimen de coalición entre los partidos liberal y conservador que excluía otras expresiones políticas. Pero, al mismo tiempo, en Venezuela, se empezaba una

etapa de democracia abierta por primera vez en su historia y, no obstante, la guerrilla apareció allí con gran fuerza.

El apoyo y la promoción externa, en particular de Cuba, pueden contribuir a explicar esta aparición y el crecimiento de algunas insurgencias como la boliviana —en la cual murió el *Che* Guevara— y la fuerza de los frentes de Centroamérica, a los que Cuba les dio sustento logístico, doctrinario y operativo. Pero Cuba no tuvo ninguna participación sustancial en la aparición y crecimiento de *Sendero Luminoso* del Perú, ni de los grupos terroristas urbanos del Cono sur.

Las fuentes financieras pueden hacer entender, en parte, no tanto la aparición sino el mantenimiento y crecimiento de algunas guerrillas. El ELN y las FARC de Colombia, con inmensos recursos provenientes de la extorsión, el secuestro y el narcotráfico, y *Sendero Luminoso*, también con dinero de la coca, han logrado mantenerse aún después de la caída del comunismo. Pero el ERP y los *Montoneros* argentinos, y los *contras*, que combatían al gobierno *sandinista* con inmensos recursos económicos, no lograron subsistir.

Cada historia de cada guerrilla tiene alguno o varios de estos elementos, pero en las historias de éxitos y fracasos también pesan mucho sus líderes y sus decisiones y, desde en el lado opuesto, influyen también las políticas de los gobiernos, su legitimidad y la efectividad de los métodos que las fuerzas armadas usen para combatir las guerrillas.

LOS NUEVOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD PARA AMÉRICA LATINA. LOS ELEMENTOS DE LA COOPERACIÓN Y LAS FUENTES NO IDEOLÓGICOS DE CONFLICTOS.

A nivel global, la eliminación de la confrontación ideológica ha abierto nuevas fuentes de tensión con el ascenso de los temas étnicos, religiosos y culturales. La política internacional se está reconfigurando alrededor de las líneas fronterizas de las civilizaciones, dice Huntington.²⁴ Mientras en la guerra fría los países definían su política externa teniendo en cuenta su relación con los dos super-poderes, ahora tal política se está definiendo en relación con las grandes líneas de las civilizaciones.

Eliminada la sombrilla universal de seguridad que se tenía durante la guerra fría y extinguidos o debilitados los instrumentos de gobernabilidad que se utilizaron en este período, las amenazas a la seguridad de América Latina deben reexaminarse para ver cuáles se mantienen, cuáles han aparecido o podrían surgir y cuáles quedaron ya archivadas en los recuerdos.

¿Cuál es panorama de seguridad y de estabilidad que nos espera? ¿Qué tanto ha cambiado la seguridad en el hemisferio? ¿Hay ahora nuevos elementos de seguridad que sean aplicables para el continente o para América Latina? El pasado tiene sin duda un peso importante en la configuración de la ruta hacia el futuro, y en períodos de

24 SAMUEL P. HUNTINGTON, "The Clash of Civilizations?" en *Foreign Affairs*, Vol. 72 No. 3, summer, 1993.

transición como el que se está viviendo, su valoración es más difícil. La proyección lineal del pasado no es ahora una buena guía para estimar tendencias futuras en el campo de la seguridad. Se pretende en este trabajo, analizar los temas, tanto los declinantes como los emergentes, de la seguridad de América Latina, para el inicio en el siglo XXI.

DOS VISIONES OPUESTAS: ZONA DE PAZ O ZONA DE CONFLICTOS

Las visiones sobre las tendencias futuras de seguridad²⁵ se pueden enmarcar en dos tendencias opuestas, una que valora los fundamentos de paz y otra que enfatiza en la posible proliferación de las fuentes de conflicto. La primera, la zona de paz, resalta que, al haberse acabado el comunismo como amenaza a la seguridad de los Estados de la órbita occidental, los riesgos de confrontación, tanto internos como entre Estados se habrían reducido y cualquiera otra amenaza que se configure —sea terrorismo, narcotráfico u otras— sería de mucho menor alcance que lo que fue el comunismo. La democracia, recientemente difundida, y los mecanismos de resolución de conflictos se encargarán

25 La definición de seguridad que utilizaré proviene de Buzan. Ver: BARRY BUZAN, "New Patterns of Global Security" en *International Affairs*, Vol.67, No.3, p. 431-451. La definición es más amplia que la de supervivencia o existencia de una sociedad o un Estado y tiene que ver también con las condiciones de la existencia, por tanto involucra más que el ámbito militar. Define: "Seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles" (p.432).

La definición de seguridad incluye: capacidades ofensivas y defensivas, y percepciones de los Estados de las intenciones de otros. Seguridad política se refiere a la organización de los Estados, sistemas de gobierno e ideologías que dan legitimidad a los Estados. Seguridad económica tiene que ver con el acceso a recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener niveles de bienestar de la población y de estabilidad de los Estados. Seguridad del sistema social se refiere a la capacidad de la sociedad de mantener los elementos de identidad cultural, de lenguaje, religiosos y de identidad nacional adecuados a patrones socialmente aceptados. Y seguridad ambiental es entendida como aquella que permite que los otros sistemas se apoyen.

de disipar las causas de inestabilidad y de eventuales tensiones. Los conflictos originados en la guerra fría tienden a desaparecer y no hay justificación política para alzamientos armados de viejo estilo. La mayor inter-relación entre países que se está creando para facilitar el comercio y la integración económica—Mercosur, Comunidad Andina, G-3, Mercado Común Centroamericano, Nafta, etc.— será creciente y contribuirá a reducir los riesgos de enfrentamientos entre Estados. Según esta visión, el tamaño actual y el papel de las fuerzas armadas esta sobre- dimensionado y hay que buscar su reducción (no pocos han planteado su desaparición), así como encontrarles nuevas funciones, bien sea en temas ambientales, desastres naturales, o misiones de policía, etc. Esta visión, que podríamos llamar de supresión de conflictos subraya que, tanto la democracia como la interdependencia, contribuyen a reducir los riesgos de conflictos sea en el nivel interno por la ausencia de estímulos a la confrontación ideológica, como en el externo por primar ahora el interés comercial y económico sobre cualquier otro.

Una línea de pensamiento opuesto señala que el fin de la rivalidad entre ideologías hará que Estados Unidos y la comunidad internacional pierdan el interés por la estabilidad política del antes llamado *tercer mundo*, y además se aprecia que la capacidad de gobernar de los Estados se ha debilitado mucho y que han crecido amenazas a la estabilidad y la paz que habían estado inhibidas por la prioridad anticomunista. Esta visión que estima que crecerá la anarquía destaca que han aflorado tensiones fronterizas, el ascenso de la delincuencia organizada, de problemas étnicos, de inconformidades regionales, así como la influencia de las organizaciones internacionales de narcotráfico han tocado más y más países.

Las experiencias de la posguerra fría en el Africa al sur del Sahara indican una tendencia acelerada hacia la degradación de la capacidad de gobernar de los Estados y una creciente anarquía interna. Se observa el auge de actores extra estatales y de ello se deriva la gradual pérdida de importancia, tanto política como económica, del sub continente en el panorama internacional.

¿Cuál de los caminos será el que se termine recorriendo en América Latina: el de la paz o el de la anarquía? ¿Será el mismo

panorama para todo el continente, o algunos países podrán acercarse hacia la llamada *zona de paz* mientras otros se irán degradando en la debilidad estatal, la inestabilidad y la anarquía? México de 1994, el del Nafta por un lado y el de Chiapas, el de los magnicidios y el colapso económico, por otro, es un vivo retrato de que los dos caminos son posibles. No se trata de alternativas necesariamente excluyentes sino de dos tendencias contradictorias que están y estarán presentes en el panorama político y de seguridad latinoamericano.

AMÉRICA LATINA COMO ZONA DE CONFLICTOS

FUENTES DE CONFLICTOS INTERNOS: LOS REZAGOS DE LA GUERRA FRÍA.

En el continente hay tres países en los cuales las insurgencias armadas continúan teniendo tamaño y capacidad de desestabilización aunque en ninguno de ellos representen riesgos para la existencia de sus Estados. Los gobiernos de Colombia y México se han sostenido en la negociación política para terminar el alzamiento, y tarde o temprano se habrán de resolver estos conflictos por la vía política. Perú, donde la capacidad militar de *Sendero Luminoso* se ha reducido mucho, el Gobierno ha mantenido la posición de no negociar.

Pero además de los conflictos aún en curso en esos países, cuarenta años de guerrillas y grupos terroristas han dejado lecciones que hoy son recursos políticos de oposición que están a la mano de quien quiera tomarlos. El método de la lucha armada, que en los 50's nadie dominaba y que era intuitivo, ahora a final del siglo se ha vuelto táctica conocida por muchos. El uso sistemático y articulado de la violencia, su combinación con la propaganda, así como la organización de un grupo armado, sus métodos y sus tácticas de operación, son hoy doctrinas conocidas, difundidas y al alcance de inconformes de cualquier origen, o de grupos de delincuencia organizada.

Más allá de la existencia de guerrillas en estos países, la herencia de la guerra fría es la popularización de un recurso de acción política extrema. Independientemente de la ideología —incluso en ausencia

de ella— grupos irregulares de cualquier naturaleza tienen a su alcance una experiencia que es hoy casi del dominio público: la práctica de acciones terroristas, secuestros, bombas, y el uso del poder de las comunicaciones como propulsor de ideas o de reclamos.

En Latinoamérica la guerrilla como instrumento violento para la toma del poder es un asunto del pasado, pero su método seguirá siendo un recurso recurrente tanto para la oposición extremista como para el crimen organizado. La posibilidad de que se vuelvan a formar grupos armados, y no sólo en los cuatro países donde hoy hay guerrillas, es una posibilidad vigente, aunque no necesariamente se trate de conflictos con perfiles ideológicos.

FUENTES DE CONFLICTO ENTRE ESTADOS: LAS FRONTERAS SIN DEFINICIÓN.

Las relaciones entre los Estados latinoamericanos han sido relativamente pacíficas a lo largo de este siglo. Los choques armados o los incidentes militares han estado motivados exclusivamente por disputas fronterizas. Las fronteras sin delimitación, heredadas por las repúblicas americanas del imperio español y del portugués, que fueron motivo de diferencias territoriales en el siglo XIX, se fueron terminando de definir en la primera mitad de este siglo.

Durante la guerra fría la frecuencia de choques armados entre Estados se redujo. Se produjeron: uno en 1969 entre El Salvador y Honduras (la llamada *guerra del fútbol*), otro en 1982 entre Argentina y Gran Bretaña (la guerra de las Malvinas) y tres incidentes militares graves que no llegaron a convertirse en choques armados: uno entre Chile y Argentina por el canal del Beagle, otro entre Perú y Ecuador en 1985 en la zona de la cordillera del Cóndor, y uno en 1987 entre Venezuela y Colombia con buques de guerra en el área marina sin delimitar del Golfo de Venezuela. Dos factores contribuyeron a la reducción de las probabilidades de incidentes entre Estados por disputas de este género. En primer lugar, cada vez hay menos áreas fronterizas por delimitar, y en segundo, el interés internacional de la guerra fría constituía una gran presión para reducir estos incidentes.

Estas tensiones en el hemisferio pueden acentuarse ahora sin presión internacional que las contenga. Las fronteras sin definición, los tratados no perfeccionados o sin reconocimiento podrían generar posibles conflictos en el área. En el continente aún hay fronteras terrestres con diferendos o reclamaciones. En el campo de la delimitación de áreas marinas y submarinas las fuentes de controversia también son varias.

Las fronteras indefinidas y los viejos reclamos son la principal fuente de tensión entre Estados en el continente.²⁶ Si bien es altamente improbable que a partir de una situación de límites discutidos se escale a un conflicto armado que vaya más allá de la propia zona fronteriza, ahora es más probable que un incidente de tal naturaleza se transforme en una crisis militar y que la debilidad de los gobiernos, por una parte, y el excesivo nacionalismo imperante en el continente, por otra, hagan que los márgenes de manejo sean reducidos²⁷. El uso de unidades militares para producir situaciones de hecho en las que se

26 *Argentina-Chile*. Pendiente delimitación en la zona del desierto de La Laguna
Costa Rica- Nicaragua. Zona Río San Juan. Se suscribió tratado pero aún no está protocolizado por congresos.

Venezuela-Guyana. Diferendo sobre delimitación de la zona de la Guayana Esequiba.

Ecuador-Perú. Delimitación en la zona de la cordillera del Condor. Ecuador denunció el tratado de límites de 1942, en 1998 se firmó tratado luego del incidente de 1995.

Bolivia-Chile. Salida al mar

El Salvador-Honduras. Delimitación de la frontera terrestre.

Colombia-Venezuela. Delimitación pendiente de las áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela.

Colombia-Nicaragua. Tratado de límites de 1928. Nicaragua ha afirmado que el tratado fue realizado durante la ocupación norteamericana de su territorio y que por tanto no es válido.

Colombia-Honduras. Tratado de delimitación de frontera marítima suscrito en 1986. No ha sido ratificado aún por el congreso de Honduras.

27 El caso del enfrentamiento armado entre Ecuador y Perú en 1995 muestra los riesgos de que este tipo de choques se escalen. El incidente armado se mantuvo limitado a la zona fronteriza en discusión —la cordillera del Cóndor— pero los dos países tomaron los tradicionales preparativos de guerra como son: alistamiento de las fuerzas aéreas y despliegue en áreas cercanas a la zona de los combates; preparación de los buques de guerra con armamento de guerra y zarpe hacia mar abierto; y disposición de las fuerzas mecanizadas a lo largo de las rutas estimadas de desplazamiento en la planicie del Pacífico

quiere mostrar en el campo diplomático alguna ganancia, son siempre tentaciones en manos de gobiernos débiles. "Un régimen recién instalado puede contemplar la remoción exitosa de amenazas externas como un pre-requisito para establecer control interno y legitimidad. Ese tipo de regímenes es más propenso a tener inestabilidad política y económica y por tanto se preocupan más por su duración. De ahí que ellos (los regímenes nuevos) sean más propensos a verse envueltos en crisis externas y en comportamientos belicosos." (Paul, 1994.)²⁸

El efecto internacional de un choque o incidente fronterizo tiene costos muy grandes para los países involucrados, así sus líderes tengan ganancias políticas de corto plazo, como las tuvieron Fujimori y Durán Ballén a raíz del incidente de 1995 entre Ecuador y Perú.²⁹ Para el exterior, la imagen de seriedad de los países se afecta, y en campo interno los diferendos fronterizos generan una mayor relevancia de componente militar de la seguridad.

El fundamento de la seguridad entre Estados es entonces la estabilidad jurídica de los tratados. El desconocimiento unilateral de tratados abriría campo a reclamaciones e inconformidades. ¿Qué sería de Europa si se abre la discusión de los tratados que fijaron el territorio actual de las naciones? Alentar discusiones sobre revisión de tratados —así sea en un sólo caso e independientemente de lo justo que éste

En el *casi choque* entre Colombia y Venezuela en 1987 en las aguas del Golfo de Venezuela uno de los elementos que le dio confianza a los militares venezolanos de que no se trataba de una conspiración colombiana fue verificar que no había movimientos de tropas terrestres colombianas previos al incidente. Esto ayudó a que, en el campo militar, el incidente fuera tomado con cierta tranquilidad. En el campo político, sin embargo el nivel de tensión fue mucho más elevado.

28 T.V. PAUL, "Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers", Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

29 Encuestas de opinión realizadas a principios de febrero de 1995, durante los enfrentamientos, mostraban que para el 71% de los peruanos y para el 95% de los ecuatorianos la actuación de sus presidentes, Fujimori y Durán, fue acertada y el 87% de los ecuatorianos y 85% de los peruanos considera que la guerra no es la forma de resolver el conflicto. Los peruanos, en un 58% consideraban que la imagen internacional de Perú se deterioró. Estudios de opinión de las firmas Cedatos de Ecuador y Apoyo de Perú.

sea— en un continente en el que las fronteras no obedecían a divisiones culturales ni geográficas y que tomaron más de un siglo en definirse, sería producir una inseguridad jurídica generalizada. Deben reiterarse, entonces, la necesidad de no revisar los tratados y las delimitaciones actuales.

FUENTES DE CONFLICTO: ESTADOS QUE AUSPICIAN CONDUCTAS CONTRA LA SEGURIDAD DE OTROS ESTADOS.

Una de las amenazas a la estabilidad internacional es la posibilidad de que un país permita, conscientemente, el uso de su territorio, o se convierta directamente en auspiciador de conductas hostiles —tales como el terrorismo o el crimen organizado— que amenacen la seguridad de otros Estados.

La tendencia global de favorecer la descolonización después de la Segunda Guerra Mundial se expresó en el continente americano en el nacimiento, como países soberanos, de antiguas colonias británicas y holandesas. Entre 1950 y 1970 se constituyeron más de quince nuevos Estados, con lo que el número de éstos en el hemisferio casi se ha duplicado. Los nuevos Estados se caracterizan, en su mayoría, por tener una fuerte tradición democrática parlamentaria al estilo británico y una estable y competente burocracia. Si bien su tamaño territorial es más bien pequeño (casi todos son islas), han mantenido la democracia y la estabilidad de sus sistemas políticos mucho mejor que las repúblicas hispano-parlantes de tierra firme. Por otra parte, tienen lazos políticos —la British Commonwealth— y económicos con las antiguas metrópolis tales como las preferencias de acceso a la Unión Europea con el Tratado de Lomé. En términos de seguridad, parte de estos países están ligados a través de una red supranacional, la Organization of Eastern Caribbean States, y están integradas en términos monetarios en el Eastern Caribbean Bank.

La integración económica y los lazos de seguridad han avanzado mucho más en el Caribe que entre los grandes países del continente, y además las instituciones de la democracia parlamentaria parecen funcionar allí adecuadamente. Sin embargo, existe la posibilidad de

que por el reducido tamaño de los países y de los Estados, éstos sean más vulnerables a eventuales desviaciones favorables a intereses ilegales. Algunos casos del pasado reciente muestran que esta posibilidad no es tan lejana. El *cartel de Medellín* se consolidó como organización criminal cuando uno de sus miembros se ubicó en una pequeña isla en Bahamas, Norman Cay, y desde allí montó una base de reabastecimiento de pequeños aviones que introducían la droga en la Florida. Por más de un año operó esta especie de moderna isla Tortuga de los piratas de la droga. Otro ejemplo fue lo que sucedió cuando el Gobierno de Antigua y Barbuda se vio involucrado en 1988 en la importación ilícita de un cargamento de 400 fusiles que terminaron en manos del cartel de Medellín. La Panamá de la época de Noriega era un centro de transacciones ilegales de toda clase, armas, drogas, lavado de dinero, etc.

Las democracias anglófonas del Caribe han tenido hasta ahora una mayor estabilidad y madurez política que los países continentales, pero el reducido tamaño y la fragilidad de sus economías las hace más vulnerables, no a la corrupción, de la cual no escapan países grandes o pequeños, sino a la toma virtual del Estado, o de sus sectores claves, por organizaciones del crimen internacional. El permanente flujo de drogas por la zona podría facilitar esta eventualidad. La coca se produce y procesa cerca del Caribe —en Bolivia, Perú, Colombia—; se transporta por encima o a largo de este mar; se consume a sus orillas —en Estados Unidos— y sus recursos se manejan en sus costas en regímenes legales que protegen y favorecen el flujo de dineros de ilícita procedencia: Panamá, Caimán, Aruba. El dinero de las drogas podría ganarse fácilmente una base de operación en un Estado pequeño y vulnerable.

Domínguez³⁰ señala esta probabilidad y dice que la intervención militar unilateral de Estados Unidos en un caso hipotético como el que se describe es casi predecible. Panamá en 1989 y Grenada en 1982 constituyen precedentes de que la política norteamericana no tolerará ningún asomo de *rogué state* en la zona. La señal ha sido clara en el

30 JORGE I. DOMÍNGUEZ, "The Powers, the Pirates, and International Norms and Institutions in the American Mediterranean", march, 1995, Harvard University. Documento no publicado.

pasado y seguramente será la misma en el futuro. La postura pública de seguridad de Estados Unidos señala la existencia de Estados que auspicien el terrorismo o el crimen organizado dentro, de las amenazas estimadas y dentro de las condiciones en que se usaría la fuerza militar.

Para la legitimidad del sistema internacional convendría tener en cuenta estas no improbables circunstancias de seguridad en la zona, que podrían afectar a todos los países del hemisferio. La posibilidad existe y no hay duda de que al menos Estados Unidos no tendrá tolerancia alguna en esta materia,³¹ por ello vale la pena tratar de generar un marco de acción multilateral que prevenga estos casos, y que en caso en que ocurran a pesar de la prevención, que se establezca un patrón colectivo de acción para afrontarlos que sea legítimo y aceptado por la comunidad americana.

Los nuevos países del Caribe han mostrado estabilidad y madurez. Han asumido con pragmatismo el tema de seguridad en el área al comprometerse con acciones colectivas y al vincularse mediante un instrumento legal, a un esfuerzo de seguridad colectiva con los Estados Unidos. Pero la posibilidad de que se establezca en algún país, no sólo del Caribe sino de cualquier parte del continente, un régimen afín y/o colaborador con actividades criminales es un problema para seguridad colectiva y no sólo para la seguridad norteamericana.

FUENTES DE CONFLICTO INTERNO: LAS ZONAS POR FUERA DEL CONTROL ESTATAL, LA VIOLENCIA URBANA Y EL ASCENSO DE LA CRIMINALIDAD, DE LAS MAFIAS Y DEL CRIMEN ORGANIZADO.

El ascenso de problemas de desorden interno; los problemas de los Estados para controlar su territorio frente a actores no estatales –

31 En opinión de destacados analistas como Elliot Abrahams se señala que en la eventualidad de que un gobierno, y pone el ejemplo de Bolivia, llegare a convertirse en instrumento de grupos de narcotraficantes, Estados Unidos no debería vacilar en usar hasta acciones encubiertas para derrocarlo. ELLIOT ABRAHAMS, *The American Hemisphere after the Cold War*, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Harvard University, Working Paper No. 5, junio de 1993.

cultivadores de drogas, mineros ilegales, etc.—; el crecimiento de las mafias y del crimen organizado; y la expansión de la criminalidad callejera urbana son todos retos al orden interno que, a la vez que lo debilitan, son al mismo tiempo producto de la debilidad de los Estados.

Su tratamiento y control puede involucrar el componente militar, pero estos problemas tienen que ver más con aspectos policiales, de justicia y de aplicación de la ley, que de asuntos dentro del ámbito militar.

La inseguridad ciudadana en los distintos países ha aumentado tanto en el campo como en las ciudades. Están por fuera de control de gobiernos extensas zonas rurales y selváticas, y por otro lado, está creciendo la criminalidad en las grandes ciudades. Los secuestros han aumentado no sólo en Colombia —donde el nivel de este delito no tiene comparación con otros países—, sino en México, El Salvador y Brasil y lo mismo han crecido otras formas de criminalidad común urbana.

El crimen organizado, principalmente el narcotráfico, tiene en el hemisferio su máxima expresión en los carteles colombianos y mexicanos. Finalmente, el ascenso de mafias diferentes a las de drogas, entendidas como organizaciones que ejercen la violencia o amenazan con ella para lucrarse, también es un fenómeno que se ha asentado en países del área.

Son zonas fuera de control estatal y con virtual ocupación por parte de grupos irregulares que sin desafiar al Estado, imponen su dominio para desarrollar operaciones económicas: mineros de oro brasileños (*garimpeiros*) por ejemplo, se establecen por miles en la Amazonia, y con su propia organización regulan la explotación del mineral, así como todos los aspectos de la vida de estas comunidades y han sido detonantes de tensiones internacionales entre Brasil y Venezuela y, en menor escala, entre Brasil y Colombia. Cultivadores de coca, amapola y marihuana, explotadores ilegales de minas y de recursos selváticos son hoy día desafíos de gran escala para los gobiernos. Pero no se trata sólo de la incapacidad del Estado, sino que las bandas que efectivamente controlan zonas y regiones mantienen vínculos internacionales con mercados y con grupos

ilegales que actúan fuera de las fronteras. No son zonas atrasadas o fuera de la producción sino lo contrario tienen actividades productivas y de explotación relacionadas con el ámbito internacional. Este fenómeno ha sido denominado *fenómeno de zonas grises*. "Un elemento crucial en que perduren estas *zonas grises* son los vínculos internacionales de los grupos ilegales que se asientan en ellas. Estos vínculos comprenden: mercados en el exterior, apoyo logístico a operaciones ilegales, lavado de dineros ilícitos y refugios para los delincuentes." (Manwaring, 93)³²

Por otra parte, el crimen organizado tiene en el narcotráfico su más alta expresión. Los *carteles* colombianos han significado la peor amenaza para la seguridad nacional y para la estabilidad política de este país. Estas organizaciones, financiadas y basadas en el tráfico de drogas, pueden amenazar cualquier país, tal como pasó con Colombia. La mezcla de dinero mal habido en inmensas cantidades, de grupos armados y de ambiciones de poder político llevan, o a un conflicto con el poder establecido o a la cooptación de éste por el poder emergente. Cualquiera de los dos caminos es posible cuando se trata de tráfico de drogas.

Pero, además, el crimen organizado diferente al narcotráfico tiende a crecer y sus consecuencias tienen efectos políticos no despreciables. Por ejemplo el robo de vehículos venezolanos, que después son llevados a Colombia y revendidos allí, es el tema que más ha oscurecido las buenas relaciones que estos dos países han tenido en los últimos siete años. Ni la frontera marina pendiente de definición, ni los inmigrantes colombianos ilegales, ni el uso por la guerrilla colombiana de armamento de dotación oficial venezolano, ni las acciones terroristas de guerrillas colombianas en territorio venezolano han sido tan molestas para el venezolano medio como el aumento de robo de vehículos, su traslado a Colombia y venta en este país. Una situación similar afecta a Brasil, Paraguay y Centro América, pero no tiene connotaciones tan agudas.

32 SCOTT B. MACDONALD, "The New 'Bad Guys': exploring the parameters of the Violent New World Order", en *Gray Area Phenomena. Confronting the New World Disorder*. Max G. Manwaring, (Ed.), Westview Studies in Security. Westview Press, 1993.

Las mafias son organizaciones que, ejerciendo o amenazando con la violencia sectores económicos, legales o ilegales, obtienen un lucro. El uso que hacen las mafias de la violencia es una oferta de protección contra otra violencia o contra la de ellos mismos, que a cambio de dinero aceptan refrenarla o evitarla. Gambetta hace la "diferencia entre mafias y crimen organizado. Este último es una oferta de protección privada. Protección y pago de extorsión implica costos y beneficios. Los costos de la mafia son violencia, cohesión, aumento de precios, desestímulo de la actividad económica. La mafia ofrece crear un ambiente *seguro* contra otras formas de crimen organizado o desorganizado y contra sí misma, provee resolución de conflictos y mecanismos para la aplicación de contratos." (Gambetta, 93.)³³

En algunas de las grandes ciudades de Latinoamérica los índices de criminalidad común van en aumento. Bandas juveniles y delinquentes comunes no encuentran freno en las instituciones policiales y judiciales. La criminalidad en Río de Janeiro ha llevado a disponer que la fuerza militar patrulle las calles. En San Salvador, y lo mismo en Guatemala después de la firma de la paz, se desató una ola de delincuencia sin freno muy similar a la que viven varias ciudades colombianas; y en Nicaragua, los distintos grupos armados de la guerra no han logrado reintegrarse plenamente. Estos problemas no son exclusivos de Latinoamérica ni los explica un patrón común: más bien refuerzan la tendencia a considerar el Estado como incapaz para atenderlos.

El control del tráfico de drogas se les ha encomendado en algunos países a las fuerzas militares. Misiones como el control aéreo y el marítimo son típicamente militares y sólo estas fuerzas tienen los medios y la capacidad de realizarlas. En otros países, la dimensión del fenómeno ha hecho que éste sea considerado como un problema de seguridad nacional, y que la intervención militar, junto con la policial, sea indispensable, tal como lo es en Colombia. Pero las demás manifestaciones de criminalidad obligan a reforzar de manera

33 DIEGO GAMBETTA. *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge, 1993.

sustancial a las fuerzas policiales y a los sistemas de administración de justicia, en lugar de pensar en la intervención militar en estos asuntos, más allá de la atención a una emergencia.

La anarquía y el desorden internos son dos fenómenos que los países americanos han padecido durante toda su historia. Bolívar le escribía hace ciento cincuenta años a Santander que las amenazas que debían afrontar las nuevas repúblicas de la América española eran "España, la Santa Alianza y la anarquía". Hoy, esta última sigue siendo una amenaza real a la estabilidad de las repúblicas del continente.

La pérdida de elementos de gobernabilidad, de los que se gozaba durante el pasado medio siglo, ha extremado la debilidad de los gobiernos. Por una parte, la población espera más de éstos, especialmente si se trata de democracias recientemente restauradas, y, por otra, los gobiernos tienen menos para ofrecer en términos de orden. Colombia puede ser un extremo por la persistencia de la guerrilla, sumada a los poderosos carteles de la droga. México, que había exhibido una estabilidad política notable como régimen de partido único durante medio siglo, en quince meses tuvo una desestabilización, que lo tiene en su mayor crisis después de la revolución. En Brasil, que a pesar de sus contrastes socio-económicos no tenía índices altos de violencia, hoy el ascenso del crimen común en las grandes urbes es ya un problema del gobierno federal. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los ex combatientes de la guerra no han sido plenamente incorporados y la población está viendo que la paz con las insurgencias sólo resolvió una parte de la inseguridad, pero generó otra.

El reto es cómo afrontar la inseguridad, el crimen organizado, las mafias y la criminalidad común sin caer en el autoritarismo propio de la guerra fría. Sin restricción de libertades y sin nuevos asomos militaristas.

FUENTES DE CONFLICTO: ASCENSO DE TEMAS
DE SEGURIDAD NO MILITARES. REGIONALISMO,
PROBLEMAS ÉTNICOS Y RELIGIOSOS.

Después de la guerra fría, se desencadenarían viejas tensiones regionales, étnicas y religiosas, ya sin las restricciones que imponía

el mundo bipolar. El ascenso de regionalismos, la reaparición de viejas rivalidades étnicas y religiosas han sido la constante en los conflictos de la posguerra fría, en Europa, Africa y en la antigua Unión Soviética. Conviene examinar para el caso latinoamericano la posibilidad de que a las tres fuentes de tensiones aumenten y se convierta en reales amenazas.

Primero los temas de regionalismo. La fuerte tradición centralista de Latinoamérica ha venido modificándose lentamente en varios aspectos. En lo político, el retorno a la democracia electoral y su extensión en varios niveles de gobierno ha redistribuido el poder político y lo han sustraído al monopolio casi absoluto que tenía antes el ejecutivo nacional. Las elecciones de alcaldes y gobernadores, que por primera vez se realizaron en la mayor parte de los países a finales de los 80's, han generado un panorama un poco distinto del poder político, han surgido nuevos partidos y los viejos partidos se han reestructurado en nuevas formas. Figuras que se han destacados en gobernaciones y alcaldías han renovado los cuadros de liderazgo de los partidos tradicionales.³⁴

En lo territorial, el peso demográfico de las grandes ciudades en relación con el resto de la población sigue siendo creciente, es decir, el proceso de urbanización y migración campo-ciudad continúa, pero en lo fiscal, el proceso de descentralización del gasto y de redistribución de ingresos entre niveles de gobierno ha sido muy acelerado, tanto que el Banco Mundial advierte que se ha redistribuido fiscalmente a los niveles descentralizados más que en otras regiones del mundo y que esto ha debilitado excesivamente a las tesorerías centrales. Los procesos político y fiscal le han quitado piso a expresiones de extremo regionalismo, cercanas a posiciones separatistas, que han existido en el sur de Brasil, entre Quito y Guayaquil (Ecuador) y en Antioquia (Colombia), principalmente.

34 En las elecciones presidenciales en Venezuela en 1993 tres de los cuatro candidatos venían de ser gobernadores por elección. En Argentina tanto Carlos Menem como otros candidatos vienen de gobiernos provinciales. En México la renovación política se está haciendo por la vía de las elecciones de gobernaciones en las cuales partidos distintos al PRI están compitiendo como alternativa.

El fin del modelo proteccionista, que concentraba en el ejecutivo nacional las decisiones que favorecían o perjudicaban a las regiones, han contribuido también a reducir la tensión entre capital y provincias. Las rivalidades entre regiones por la inversión pública y la redistribución de la carga tributaria y por decisiones de localización han cedido. Aunque es todavía incompleta, la descentralización fiscal y política, así como la reducción de la incidencia del ejecutivo en decisiones de localización económica, han contribuido a la unidad nacional, y las tensiones regionales por autonomías, al parecer se han reducido. Por tanto no son previsibles tensiones separatistas que puedan transformarse en amenazas reales ni que vayan a generar problemas de carácter armado.

La religión católica, aunque mantiene su posición dominante, ha perdido terreno con el ascenso de grupos protestantes, principalmente en las grandes urbes.³⁵ Estos grupos, en especial los evangélicos, han buscado directa participación en política electoral, con éxito en varios países.³⁶ La revitalización religiosa que se ha visto en el mundo desde los 80's y que se ha profundizado después de la guerra fría, ha tenido una tibia expresión en América Latina con el auge de grupos protestantes. Pero la influencia espiritual y el prestigio de la Iglesia Católica continúan siendo mayoritarios y sólidos. Lo que ha surgido es una competencia religiosa que —aunque ha tenido expresiones de confrontación política y ha contribuido a la separación entre Iglesia católica y Estado donde aún se mantienen estos vínculos— no ha llegado a ser una alternativa ideológica con

35 "El promedio de latinoamericanos que expresaron confianza en la Iglesia Católica fue 63% y en los medios fue el 60%. En contraste la confianza en los partidos fue 17%." (p.9). JONAHANTAN HARTLYN, *Democracies in Contemporary South America: Convergences and Divergences*, Documento presentado al Segundo Encuentro de Estudios Políticos sobre el Mundo Andino, Abril 1994, Villa de Leiva, Colombia.

36 En Perú la primera campaña de Fujimori en 1990 fue apoyada por grupos evangélicos y atacada por sectores católicos. En Colombia grupos evangélicos eligieron representantes a la Asamblea Constituyente de 1991 y luego al Congreso. En Guatemala, donde hay un alto porcentaje de población evangélica, la campaña de Serrano el 1990 fue opuesta por obispos católicos lo mismo que la de Samper en Colombia en 1994, por considerar que estaban aliados con los evangélicos.

elementos nacionalistas, como lo ha sido el renacer religioso en la antigua URSS, en Europa Oriental, en Asia y en Medio Oriente y Africa al sur del Sahara. "No es un misterio el porqué el nacionalismo religioso se ha vuelto tan popular en este momento de la historia. En tiempos de turbulencia social y de confusión política que han creado el colapso de Unión Soviética y la declinación de poder económico y de la influencia cultural norteamericana, abundan nuevas panaceas. Es inevitable que muchas de ellas involucren la religión, muchas veces percibida como el punto más estable de un remolino económico y político. Las expectativas materiales ofrecidas por ideologías seculares frecuentemente causan frustraciones al no poder llenarse en el lapso de la vida de una persona; las expectativas de las ideologías religiosas no frustran de la misma manera pues no se espera que se cumplan en este mundo." (Juergensmayer, 1993.)³⁷ No parece existir en la diversidad religiosa ni fuentes de conflictos en el futuro previsible. La etnicidad como fuente de conflictos presenta otro panorama. La composición étnica de Latinoamérica es muy variada y por tanto la dimensión de los problemas raciales es desigual.³⁸ Los patrones son bien conocidos; una población indígena que fue diezmada numéricamente por la violencia, las enfermedades y el cambio forzado en la organización social; una población europea, española y portuguesa, que se fue mezclando con los indígenas creando étnica y culturalmente el mestizo; una población africana que fue esclavizada, desarraigada y transportada a la fuerza al nuevo continente. Formalmente, después de la abolición de la esclavitud nunca hubo en ningún país latinoamericano discriminación racial

37 MARK JUERGENSMAYER, *The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State*. University of California Press, 1993.

38 Las cifras de población indígena de América Latina sobre etnias no es toda confiable ni comparable. Muchos censos basan la estadísticas en el color de la piel, otros en el lugar de residencia en territorios que se consideran indígenas y otros en auto clasificación del encuestado. El peso relativo de la población indígena sobre el total es así: Bolivia (59%), Guatemala (59%), Ecuador (33%), México (12%), Panamá (6%), Chile (5%), Honduras (3%), Colombia, Salvador, Nicaragua, Paraguay (alrededor de 2%), Estados Unidos, Venezuela, Canadá, Argentina, Costa Rica (menos de 1%). Fuente: *Statistical Abstract of Latin America*, Vol. 30, part 1.

con fundamento legal expreso, como sí la hubo en Estados Unidos o en Suráfrica, pero la realidad es de alta segregación social y económica, tanto respecto de las poblaciones indígenas como de las de origen africano. Legislaciones del siglo pasado consideraban a los indígenas menores de edad y sin derechos políticos, y las exigencias económicas existentes para ejercer el voto en ese entonces los segregaban.

En los 70's, la lucha de las comunidades indígenas por el reconocimiento de su cultura y sus derechos se agudizó y llegó a tener expresiones de violencia recurrente en Guatemala, Colombia, Bolivia y Ecuador. Recientemente la celebración del quinto centenario del descubrimiento de América estuvo acompañado de un creciente activismo político en todos los países del continente donde la población indígena es importante numéricamente. En México, el alzamiento armado de Chiapas es una expresión de tal activismo. Paralelamente se han creado movimientos políticos indígenas en Ecuador, Bolivia y Colombia, los cuales han abierto espacios que buscan el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y la restitución de sus tierras.³⁹ Este proceso se está iniciando hasta ahora y tiene elementos que lo pueden volver violento. El reconocimiento que hace el Estado de derechos especiales indígenas causa resentimientos en grupos campesinos pobres que no entienden su razón de ser. La recuperación de antiguos territorios indígenas —que en la Amazonia ha generado conflictos con compañías madereras, petroleras o con colonos o mineros mestizos—, en los Andes, donde la propiedad de la tierra es privada y la ocupación de la tierra bastante densa ha generado agudos conflictos con terratenientes tradicionales.

A su vez, la identidad cultural indígena se ha venido revaluando y el sentido de pertenencia ha ido más allá del crecimiento demográfico. Desde Canadá hasta el sur del continente las comunidades indígenas han fortalecido su identidad cultural y han aumentado en tamaño. Lo clave, no obstante, es no sólo que ha crecido

39 En Colombia la Constitución del 91 adjudicó sillal en el Congreso exclusivas para representantes indígenas y de negritudes.

el número de quienes se consideran indígenas sino la identidad cultural, que se transforma en activismo político. En Estados Unidos, por ejemplo, entre 1950 y 1990, el número de nativos indígenas ha crecido de 377.000 a 1.960.000. Al explicar este crecimiento numérico es claro que "no es posible proyectar el futuro de poblaciones étnicas sobre la base de factores demográficos exclusivamente. Esto se debe a que la etnicidad refleja sentimientos de pertenencia a comunidades y pueblos cuyo significado puede depender más del presente político que del pasado demográfico." (Eschbach, 1995.)⁴⁰ En cierto sentido la internacionalización de este fenómeno a través de organizaciones no gubernamentales es un elemento de cohesión ideológica que está contribuyendo a fortalecer el movimiento indígena. Aunque con diferencias en los distintos países, de peso relativo, de tratamientos legislativos y de enfoque político, sus raíces son comunes y susceptibles de cierta homogeneidad ideológica en el discurso político.

La población de origen africano tiene menos lazos de identidad cultural que los indígenas, pero está creciendo lo mismo que el activismo político afro-americano. Sus fuentes de inspiración ideológica se encuentran en la lucha por los derechos civiles de los afro-norteamericanos⁴¹ y se han renovado recientemente con el fuerte símbolo que representa el presidente Mandela de Suráfrica y con el ejemplo de la nueva Suráfrica multirracial. Es previsible el crecimiento de un alto activismo político entre los afro-americanos, que puede chocar con visiones tradicionales mono-culturales y con el mito del mestizaje que imperan en Latinoamérica. La internacionalización del tema étnico también es previsible y el fuerte debate político actual en Norteamérica sobre la acción afirmativa será un efecto positivo de estímulo a la proyección ideológica de una sociedad multi-étnica en América Latina.

40 KARL ESCHBACH, "The Enduring and Vanishing of American Indians: American Indian Population Growth and Intermarriage in 1990", en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 18, No.1, January 1995.

41 El liderazgo en la re-definición cultural la tienen los afro-norteamericanos quienes dentro del concepto de una sociedad multi-cultural están influyendo en la identificación cultural propia. Reinterpretaciones históricas sobre el papel de los afro-americanos y celebraciones propias como el *Qwanzaa* muestran un ejemplo a la mano para el resto del continente.

Los tres principales focos de agitación y conflicto en la posguerra fría en el mundo, el regionalismo, la religión y los problemas étnicos, tienen incidencias diversas en América Latina. El primero –las tensiones por autonomías regionales– ha cedido. El segundo –la religión– ha sido un tema activo en el campo político pero no tiene elementos que permitan pensar que degenera en violencia. El tercero –el étnico– tiene características que lo pueden transformar en fuente de agitación violenta. Este es un problema de carácter hemisférico, pues fue en este continente donde históricamente se expropiaron los derechos de los indígenas y a donde se llevaron esclavos negros, que hoy conforman minorías con renovada identidad cultural y con creciente activismo político.

AMÉRICA LATINA COMO ZONA DE PAZ

El fin de la amenaza comunista, la extensión de la democracia electoral a todo el hemisferio —excepto Cuba— y el ámbito de un comercio abierto constituyen condiciones favorables para un clima de seguridad y de paz. Pero la paz no llega sola. Para hacerla perdurable hay que hacer tantos planes, esfuerzos y preparativos como para la guerra misma. Con este propósito, examinaré algunos elementos que, a mi juicio, pueden determinar que América Latina sea una zona de paz y no un área de conflictos, de anarquía y de inestabilidad. Los dos principios centrales alrededor de los cuales debe girar cualquier idea sobre seguridad en el hemisferio son: cómo preservar la democracia que, aunque parcial e incompleta, hoy impera, y cómo mantener la paz en la región, son los dos asuntos cruciales.

PROMOVER, EXTENDER Y MANTENER LA DEMOCRACIA.
ACUERDO POLÍTICO EN LOS FINES; DESACUERDO EN
LOS MEDIOS.

En la literatura sobre conflictos se ha considerado que tanto la democracia como la mayor inter-relación económica y comercial son frenos a los riesgos de enfrentamientos armados entre Estados. La expansión de la democracia por sí sola se considera un elemento que reduce las posibilidades de enfrentamientos armados. Aquello de que las democracias no se enfrentan entre sí es en general válido, pues los regímenes democráticos tienen controles políticos. "Se piensa

que democracias maduras nunca se enfrentan en guerras entre sí, sin embargo promover la democracia puede no ser equivalente a promover la paz pues los Estados son propensos a la guerra durante los periodos de transición a la democracia. Las recientes escaramuzas fronterizas entre Ecuador y Perú coinciden con tendencias a la democratización en ambos Estados y con un giro nacionalista en el discurso político ecuatoriano. Más aún, todas las guerras que libraron estos países en los anteriores dos siglos ocurrieron en periodos de democratización parcial." (Mansfield and Snyder, 1995.)⁴²

La democracia es un atributo de la seguridad de América Latina, pero por sí sola no asegura paz y estabilidad, aunque sin ella habrá, con certeza, inestabilidad y conflicto. El consenso político de los países americanos, acordado en la Asamblea de la OEA en Santiago de Chile y ratificado en 1994 en Haití, es el de promover la democracia como el principal valor de la comunidad de naciones del hemisferio. Han ocurrido acciones aleccionadoras, tales como la intervención política de la OEA en Guatemala en 1993 después del auto-golpe de Serrano, la que contribuyó a restablecer el proceso constitucional,⁴³ y otras han sido tibias, como la realizada ante Fujimori en 1993. Al final, no obstante, se restableció legítimamente el proceso democrático. La demora en la definición de la situación de Haití entre 1992 y 1995, fue crítica para la credibilidad del alcance del compromiso. A veces, las solas acciones políticas y las sanciones comerciales no bastan para restablecer la democracia.

En el principio de promover la democracia hay acuerdo entre las naciones americanas. No lo hay en cuanto a los medios para restituirla cuando ésta se haya suspendido en algún país. La presión política fue exitosa en Guatemala, parcialmente sirvió en Perú y fue inútil en Haití. La intervención militar para restablecerla tiene fuertes resistencias en varios países, lo mismo que las medidas de aislamiento

42 EDWARD D. MANSFIELD y JACK SNYDER, "Democratization and War", en *Foreign Affairs*, mayo-junio 1995, p. 79.

43 Este mecanismo que consiste en romper relaciones diplomáticas y comerciales con el régimen de facto se conoce como la "doctrina Betancourth" por el primer Presidente venezolano elegido democráticamente que la aplicó y la impulsó.

diplomático. Sólo hasta que se logre un acuerdo sobre los medios que se aplicarían si se rompe en algún país el proceso democrático, el compromiso hemisférico de preservar la democracia no tendrá plena credibilidad. O peor aún, la falta de consenso y la inacción harán que se transfiera la capacidad de acción a Estados Unidos o a países extra-hemisféricos, tal como ocurrió en Haití.

REFORMA ECONÓMICA Y ACUERDOS COMERCIALES: LAZOS DE INTERDEPENDENCIA.

La mayor inter-relación económica también ha sido considerada como una variable que tiende a aumentar las posibilidades de paz. Pero ni es automática ni el mayor comercio genera este ambiente de cooperación y de paz.

Los cambios internacionales en el campo económico en los últimos cinco años son grandes. Los modelos proteccionistas han ido cayendo uno a uno, y la liberalización del comercio se ha generalizado.

Desde mediados de la década de los 80's se extendió por toda América Latina la tendencia de reducir los controles de la actividad económica, que había iniciado Chile a fines de los 70's. La crisis de la deuda externa, que se inició en 1982, cuando México y Brasil se vieron obligados a suspender pagos, y las políticas populistas afectaron a varias economías con una altísima inflación, déficit fiscal y de balanza de pagos y sobre-valoración de sus monedas. Se fueron aplicando diversas recetas, unas promovidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras de inspiración académica, que fueron conocidas como políticas de ajuste macro-económico o de *shock*. Los programas de ajuste promovidos por el FMI incluían devaluación, eliminación de los controles de divisas, balance fiscal y reforma tributaria. Drásticas reducciones de gastos del gobierno, devaluaciones masivas, control de precios y salarios fueron varios de los instrumentos utilizados con distinta intensidad por los países que sufrieron hiper-inflación y crisis de la cuenta externa. El ajuste macro-económico fue un primer movimiento para librar de controles

y de distorsiones a algunas variables como la tasa de cambio o los subsidios presupuestales para empresas estatales.

A finales de los 80's se empezó a generar unilateralmente un movimiento de reforma económica que se fue extendiendo a todos los países y que estaba encaminado a liberalizar las restricciones de las economías. Aunque no son lo mismo los programas de ajuste macroeconómico del FMI y la reforma económica o ajuste estructural, ambos tienen, sin embargo, varias superposiciones.⁴⁴ Estas reformas se orientaron a: liberalizar el comercio —reducir o eliminar las distorsiones en las tasas de cambio, en subsidios directos a la exportación, en disminución de tarifas e impuestos de importación, entre otras, des-regular las actividades económicas —eliminar o reducir los permisos de importación y exportación, los controles de precios, los permisos de localización de empresas, etc.— Finalmente la reforma se encaminó a privatizar actividades económicas, o sea, transferir del sector público al privado bienes o servicios que eran prestados por entidades estatales.

El origen de estas reformas no es único pero autores como Hosman⁴⁵ dan seis posibles explicaciones a su adopción: lecciones aprendidas de la crisis de la deuda y de sus consecuencias; presencia de tecnócratas más calificados; desarrollo de una clase media empresarial; agotamiento de la sustitución de importaciones; combinación de reforma tributaria, modernización en finanzas públicas y diversificación de exportaciones; opinión pública favorable a los cambios. Enrique Iglesias, director del IDB y miembro del núcleo de la CEPAL —entidad donde se ideó el modelo proteccionista que predominó casi medio siglo— explica el cambio por una combinación de problemas: la deuda externa, en primer término; un exceso de confianza de los responsables de la política económica en el papel del Estado y en la política de sustitución de importaciones, resultado también de tres equivocaciones: políticas redistributivas de ingreso

44 R. DORNBUSH, *Structural Adjustment in Latin America*. Woodrow Wilson Center, No. 191, Washington D.C., 1991.

45 DAVID E. HOSMAN. "The Political Economy of Recent Conversions to the Market Economics in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, part 1, february 1994, p. 191.

mal concebidas, distorsión del sistema de precios y alta tolerancia política a la inflación.

Manzetti⁴⁶ atribuye la rápida y casi simultánea adopción al desencanto con las políticas de desarrollo hacia adentro (*inward-oriented*), a la convicción de los responsables del manejo económico de que apertura al comercio y crecimiento estaban correlacionados positivamente, y a la presión, y apoyo a la vez, del Banco Mundial y del FMI para adoptar estas ideas. Destacados economistas que hicieron parte del núcleo intelectual de la CEPAL en los 60's y 70's y que fueron autores de la conocida *teoría de la dependencia*, dieron el salto a la apertura y la des-regulación. Las reformas fueron orientadas por *conversos* como Iglesias, Cardozo y Foxley, entre otros, y no por *verdaderos creyentes*, dice Hosman, pero el efecto es lo importante, y como afirma Dornbush en una observación que se puede generalizar: "No es que Argentina hubiera decidido cambiar, es que el resto del mundo cambió y fue imposible para ese país seguir por la misma senda."

Este proceso de reforma económica fue seguido por el de integración de bloques comerciales y zonas aduaneras comunes. El ejemplo de México en su proceso de acceso al Nafta fue seguido por otros países con patrones diferentes. Se conformó Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) con tendencia a crear una zona aduanera común. Colombia y Venezuela eliminaron casi todas las barreras tarifarias al comercio. El mercado común centroamericano se revivió. En general, se han estado desarrollando con una gran dinámica múltiples acuerdos comerciales y de des-regulación tarifaria. Dominan dos tendencias que pueden ser complementarias: la expansión de Mercosur a otros países y el acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA), que se definió en la cumbre de presidentes de Miami de 1994. Esta fijó para el año 2005 la meta de establecer una zona de libre comercio en todo el hemisferio, meta que será promovida por la OEA. Para Estados Unidos es esta la expresión de uno de sus

46 LUIGI MANZETTI, "The Politics of Privatization and Deregulation in Latin America", en *Journal of Public Policy*, No. 14, abril-junio 1994, Cambridge University Press. Cambridge, p. 205-242.

objetivos de seguridad nacional que permite impulsar la democracia; incrementar la prosperidad en casa a través de lazos comerciales y lograr un desarrollo sostenible en el hemisferio.

Pero el comercio o la inter-relación económica no aseguran por sí solos un ambiente de seguridad. Más que el comercio, es el tejido de interdependencia compleja, o sea los múltiples canales de contacto que existen entre sociedades pluralistas, el que lleva a excluir la guerra entre estas sociedades, como medio de la política. Keohane analiza la conformación de una *zona de paz* en el área de los países industrializados (Europa, Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda, Japón) y una *zona de conflicto* en "la mayor parte de la antigua Unión Soviética y en partes del África, del Medio Oriente y Asia." (Keohane, página 23.)⁴⁷ Mientras en las primeras zonas la alta interacción política y económica ha despejado el horizonte de un conflicto militar y la soberanía es un instrumento de negociación hacia el exterior, en las segundas, la soberanía es entendida en la forma original, como un instrumento de centralización interna del poder, de control territorial, y como una barrera contra la intervención exterior. Domínguez, comparando la interacción internacional de los pequeños países insulares del Caribe con la exitosa vinculación internacional de los mini-estados europeos en función de su viabilidad económica, habla de un uso productivo contra el tradicional de la soberanía.

Los acuerdos comerciales y, en general, el incremento del comercio constituye un importante elemento de la prosperidad, que depende de un ambiente distendido, sin prevenciones con los socios comerciales y estable políticamente. Pero más que el comercio son los acuerdos, que de alguna forma proporcionan elementos de soberanía a las instituciones supranacionales. Para esto es indispensable que los principales temas de inseguridad entre los Estados estén despejados. La Comunidad Europea no se hubiera podido lograr sin el clima libre de desconfianzas y de hostilidades que creó la alianza militar de la OTAN.

47 ROBERT O. KEOHANE, *Hobbes Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society*, Harvard University, Center for International Affairs, Working Papers Series 93-3, Cambridge, 1993.

LA SEGURIDAD COMO ASUNTO SUPRANACIONAL.

El acuerdo más importante por su cubrimiento y por su alcance inicial es, sin duda, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en Río de Janeiro en 1947.⁴⁸ Este tratado, que formalmente tiene el carácter de alianza militar, es el acuerdo en vigencia más antiguo del mundo de esta naturaleza. Entre Estados Unidos y los países del Caribe Oriental existe un acuerdo de defensa mutua. Estados Unidos y Canadá suscribieron el tratado de defensa norteamericano, según el cual el primero da cobertura nuclear al segundo. En lo estrictamente legal, los tres acuerdos tienen la misma vigencia, pero en el terreno de la seguridad, su validez es desigual. El de Estados Unidos y el Caribe es una extensión de los intereses de seguridad norteamericanos a una parte del Caribe oriental. Por la extrema asimetría de las relaciones, el centro de las decisiones está en Estados Unidos. Sin embargo, este tratado ha tenido utilidad política y aplicación simbólica y práctica. La intervención norteamericana en Grenada, en 1982, fue formalmente solicitada por los países caribeños y contó con un reducido destacamento armado caribeño que acompañó a los soldados estadounidenses en el desembarco. En la segunda fase de la operación de restablecimiento de la democracia en Haití también participó un destacamento caribeño.

El tratado de defensa de América del Norte se funda en una larga y significativa alianza militar entre los dos países, que los tuvo juntos en la Primera, en la Segunda Guerra Mundial y en la OTAN. Es altamente creíble, no sólo por lo anterior, sino porque, durante la guerra fría, la defensa del Canadá era para Estados Unidos —y lo es aún— la antesala de su territorio y el frente más cercano geográficamente a la Unión Soviética.

48 El TIAR tuvo origen en la alianza que fue formando Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Se originó en 1945 en una Junta Interamericana de Defensa, con carácter de acuerdo diplomático y luego se formalizó a nivel de tratado en 1947. Formalmente hace parte del sistema interamericano pero sus lazos con la OEA, que fue fundada posteriormente, son relativamente tenues. La estructura formal del TIAR fue parecida a la de la OTAN.

El TIAR, por su parte, es el más antiguo instrumento y el que cuenta con el mayor número de países vinculados, pero a su vez es el menos creíble de los tratados de defensa del continente. En primer lugar y desde el punto de vista de Estados Unidos, este acuerdo perdió importancia como instrumento sustantivo de la estrategia de defensa del continente de este país. Desde mediados de los 60's, ésta se basa en sus propias fuerzas y no en los ejércitos suramericanos. Desde el punto de vista de la estrategia del comunismo para con el continente americano, no era el ataque con fuerzas convencionales, al estilo Corea en 1951, sino la promoción de la subversión interna. Así, el carácter del acuerdo dejaba de ser relevante en cuanto a la estrategia que debía enfrentar.

La aplicación del TIAR en dos ocasiones ha sido muy discutida: la intervención en Guatemala en 1954, en la que el tratado legitimó lo que ya había hecho el gobierno estadounidense, sin consulta, al deponer al gobierno de ese país a través de la CIA; y en República Dominicana, en 1964, donde fuerzas de varios países depusieron al gobierno, de sospechosa orientación comunista según se argumentaba entonces, y establecieron la transición a otro gobierno. En ninguna de estas intervenciones se hizo evidente la necesidad de aplicar el tratado, ni su aplicación sirvió como un mecanismo para producir legitimidad internacional. Más bien, fue visto como un instrumento para validar decisiones ya tomadas unilateralmente. Finalmente, el TIAR dejó de ser creíble en razón de la invocación que de él hizo Argentina después de su invasión de las islas Malvinas, en 1982.

El hecho de tener suscritos convenios de cooperación militar o para defensa común no significa que éstos estén sirviendo para reducir la inseguridad de los firmantes, ni que sean verdaderas alianzas militares. Wallander y Keohane distinguen entre las alianzas y los alineamientos⁴⁹ —siendo ambos coaliciones de seguridad—, que implican promesas de mutua asistencia militar y procedimientos y mecanismos para hacer efectivas tales promesas. Sin embargo, los

49 CELESTE A. WALLANDER y ROBERT O. KEOHANE, *An Institutional Approach to Alliance Theory*, Center for International Affairs, Paper No. 95-2, Harvard University, Cambridge, 1995.

primeros, las alianzas, contemplan además reglas explícitas de coordinación de acciones y procedimientos, tienen alto grado de institucionalización y objetivos amplios y durables. Mientras los segundos, los alineamientos, tienen un foco más estrecho en cuanto a objetivos y plazos, así como grados de institucionalización menores. Habría que agregar a estas dos variables la simetría de la relación y el convencimiento de que la alianza o el alineamiento es necesario. Los tres tratados mencionados tienen alto nivel de institucionalización y de durabilidad en el sentido de que son instrumentos de derecho, contemplan mecanismos de toma de decisiones y procedimientos de acción que van más allá de las promesas. La simetría en la relación entre los participantes es lo que hace que la coalición sea relevante para reducir la inseguridad frente a amenazas externas o comunes. El efecto de reducir la inseguridad no tiene que ser necesariamente similar o proporcional, pero la coalición debe ser relevante para todas las partes. El tratado de defensa de América del Norte contribuye a que los dos participantes mejoren su posición estratégica de defensa y a que reduzcan su propia inseguridad. Estados Unidos se compromete a defender una zona más amplia, pero en beneficio de su propio interés, y Canadá, que no era neutral en la guerra fría al ser parte de la OTAN, también mejora su posición estratégica. El acuerdo Caribe-Estados Unidos es totalmente asimétrico. Estados Unidos no gana militarmente nada con esta coalición. Gana un instrumento de legitimidad política que puede servir para validar acciones que, de todas maneras, con el tratado o sin él, se tomarían. Los países del Caribe angloparlante, por su lado, ganan en seguridad por la predictibilidad e institucionalización de la intervención norteamericana, que ha sido históricamente un factor de inseguridad en el área del Caribe. Por otra parte, ganan al hacer parte de un acuerdo internacional y ser reconocida su soberanía. La región gana en seguridad, pues al tener el tratado se elimina la tentación de construir aparatos armados con el pretexto de defenderse de agresiones externas de los vecinos. Es un caso de ganancia mutua, aunque la realidad, en la forma en que se la quiera medir, sea totalmente desigual y asimétrica.

Por último, el TIAR como coalición ha sido durable y altamente institucionalizado, pero, desde hace décadas, no ha contribuido a

reducir la inseguridad de sus participantes. Su sentido estratégico dejó de ser relevante desde fines de los 50's. La credibilidad de la alianza es también dudosa. El nuevo ambiente internacional después del fin de la guerra fría le quita al TIAR, al menos retóricamente, el elemento unificador: la amenaza externa común del comunismo.

Las coaliciones militares altamente formalizadas, como la OTAN, han servido, según Wallander y Keohane, para propósitos políticos, que van mucho más allá del objetivo propio de defensa común. La incorporación de Alemania Occidental al sistema de defensa europeo y su consecuente rearme fue posible sólo porque aquella se hizo bajo la dirección de la OTAN. "Es difícil imaginar que Gran Bretaña y Francia hubieran permitido que Alemania Occidental se rearmara (después de la Segunda Guerra Mundial). La OTAN evolucionó en una alianza altamente institucionalizada debido al alineamiento de las potencias occidentales frente a la amenaza soviética que exigía resolver serios problemas de credibilidad y establecer prioridades entre los aliados. Más aún, las potencias que se coaligaron buscaban no sólo contrarrestar la amenaza soviética sino prevenir la amenaza futura de un posible rearme alemán". Los países invierten en construir instituciones que los unan y esas instituciones son relevantes.

Además, la OTAN contribuyó a estabilizar las nacientes democracias de España, Portugal y Grecia, pues al incorporarse estos países a la alianza, sus establecimientos militares, que habían controlado el Estado —por varias décadas en los dos primeros países—, tuvieron un control externo que redujo su poder. Gracias al ingreso a la OTAN, la transición democrática tuvo un poderoso instrumento que profesionalizó, despolitizó y limitó a las fuerzas armadas de estos países.

El no tener ahora en América una amenaza como el comunismo no le quita validez a las coaliciones militares, pero sus características tendrían que ser otras. El TIAR y la Junta Interamericana de Defensa no pueden servir, como no han servido durante 35 de sus 50 años de historia.

La pretensión de reunir a todos los países en el mismo acuerdo es, de entrada, irrealizable. Como se dice en el lenguaje europeo, hay que tener un concepto de *geometría variable*. Se deben idear mecanismos con la flexibilidad de acomodar intereses de pocos

participantes y de ir ampliando su radio de acción. No debería haber una dirección militar unificada, tal como pretende existir en la Junta Interamericana. Esto le quita toda capacidad de compromiso político al mecanismo de defensa común.

Las perspectivas de un nuevo esquema de seguridad en el continente, colectivo o cooperativo, no son fáciles. En primer lugar, hay que preguntarse por el papel de los Estados Unidos. Por un lado, algunos de sus intereses estratégicos siguen en el continente, pero sus proyecciones a otras áreas del mundo son mucho más intensas. Sin embargo, su presencia ha sido y seguirá siendo definitiva. Es definitiva, pues le da fuerza a cualquier coalición, pero no debe estar en todas las estructuras de decisión y de discusión, tal como ocurre en Europa, donde, dentro de su compleja arquitectura de defensa, hay entidades en las que participa Estados Unidos y otras en las que no. Por otra parte, la intervención unilateral norteamericana ha sido, históricamente, tanto una fuente de conflictos y de inestabilidad e inseguridad, como un soporte a la estabilidad de regímenes establecidos.

Una futura alianza militar, para que sea relevante debe reducir la inseguridad entre los países latinoamericanos. Desde el fin de la guerra fría, la principal fuente de inseguridad externa la constituyen los temores del vecino. Las disputas fronterizas son fuente de conflicto permanente y el mayor impulso a las carreras militares en el continente.

ABRIR LOS TEMAS DE SEGURIDAD A SECTORES CIVILES Y POLÍTICOS.

Una manera de enfrentar los futuros temas de seguridad de la región es discutirlos entre todos los interesados. Independientemente de que sea o no posible definir nuevas alianzas militares o reestructurar el TIAR, es indispensable ampliar la discusión sobre seguridad en un contexto de debate democrático. Esta discusión ha estado restringida principalmente a audiencias militares y a escenarios formales. Pero hay que incorporar al debate a audiencias académicas y políticas. No

discutir lleva a dejarles a los gobiernos y a los establecimientos militares un tema que debe estar abierto a posturas públicas.

La discusión, inicialmente informal, como se ha llevado a cabo en Asia del este entre académicos, funcionarios civiles y militares, es indispensable en América. Como parte de esta transición, en el sur del continente y en Centroamérica se han realizado varios encuentros académicos y civiles-militares, y varios centros⁵⁰ han contribuido a la discusión abierta sobre problemas de seguridad. Se debe tratar de ampliar aún más el auditorio y es tiempo de convocar a una discusión intergubernamental sobre el tema, que podría ser auspiciada por el sistema interamericano. Este, el TIAR y la OEA, nació hace cincuenta años para hacer frente al ascenso del comunismo como amenaza para el continente y debe ahora darles un marco de discusión a los problemas y visiones actuales sobre la seguridad del hemisferio.

El primer tema de discusión debe ser la transparencia, es decir que se establezca poco a poco un sistema información, compartido entre varios países, sobre los cuatro componentes que tienen que ver con la preparación de las fuerzas para una guerra: estructura de las fuerzas (número de barcos, aviones, blindados, hombres, piezas de artillería, etc.); modernización (edad de los componentes); sostenibilidad (capacidad de sostenerse en acción militar) y velocidad de esta disponibilidad. El primer intento se hizo a partir de una resolución de las Naciones Unidas de 1991, donde se levanta un inventario militar mundial. Este se puede tomar como base para América y empezar a discutirlo y refinarlo. Elemento central de la transparencia es el proceso de monitoría, que consiste en que otros puedan verificar, a través de grupos de trabajo colectivos, el estado de los inventarios sobre el terreno. Establecimientos militares antagónicos, como el Pacto de Varsovia y la OTAN, en su momento tenían sistemas de verificación de fuerzas para sus tratados. No sería entendible que entre países no rivales se hiciera más difícil el tema.

50 Tales como Flasco, el Instituto Torcuato di Tella, la Fundación Arturo Illia, la Comisión Suramericana de Paz, el capítulo centroamericano de Flasco y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, las universidades Nacional y de los Andes, de Colombia; Fundayacucho, de Venezuela; el Diálogo Interamericano y el Centro Norte-Sur, entre otros.

Por otra parte, sería indispensable que Cuba, el único país no democrático del continente y sobreviviente de la guerra fría, hiciera parte de esta discusión, pues su actitud y su capacidad militar lo hacen una de las variables más críticas en la seguridad futura del Caribe. Francia, Gran Bretaña y Holanda conservan colonias en el continente y su participación en discusiones, en acuerdos de transparencia y en eventuales acuerdos de reducción de fuerzas es importante también.

Sería útil, entonces, promover debates, inicialmente informales, pero que vayan conduciendo a la creación de un sistema permanente de discusión y de consulta sobre seguridad y cooperación en las Américas, como se ha hecho en la Europa de posguerra fría y en Asia del este.

REESTRUCTURAR EL PAPEL DE LAS FUERZAS MILITARES: NI ELIMINAR LOS EJÉRCITOS NI DARLES PODERES EXCEPCIONALES.

En la transición hacia la democracia se le ha dado en cada país un tratamiento diverso a las fuerzas armadas y hoy día es difícil tener un panorama completo de su situación en el hemisferio. Se ha ido, desde la disolución absoluta como se hizo en Panamá con las Fuerzas de Defensa, hasta el establecimiento de garantías constitucionales y de cargos de dirección asegurados por la Constitución, como en el caso chileno. Cada país ha buscado su propia forma de tratar con los establecimientos militares y aún se está en ese proceso.

No es fácil readaptar a un papel distinto a organizaciones militares que detentaron el poder político, que mantienen intereses corporativos particulares y que conservan la capacidad de actuar autónomamente frente al régimen político democrático.

En general, han prevalecido dos tendencias: una en la que intencionalmente se ha reducido el papel y el tamaño de las fuerzas armadas o por decisión del ejecutivo o como producto de más amplios consensos políticos. En Panamá, por decisión del gobierno establecido durante la invasión norteamericana se desmantelaron las Fuerzas de Defensa, que habían servido de soporte al régimen de Noriega. En

su lugar se creó una Policía Nacional Civil, dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia. En Nicaragua, después del triunfo de Violeta Chamorro y de la disolución de la Resistencia Nicaragüense, se estableció un programa de desmovilización parcial del Ejército Sandinista (ES), pero conservando éste una gran autonomía relativa frente al ejecutivo para el nombramiento del comandante del ejército. En El Salvador, como resultado de los acuerdos de paz con el FMLN, la Fuerza Armada se redujo en número, se dismantelaron los Batallones de Reacción Inmediata y se creó una Policía Nacional Civil para la guarda del orden público. En Argentina se ha reducido el tamaño de la fuerza después de una reorganización forzada (unificación en un sólo ministerio de los tres servicios que eran independientes) y se redujo el ámbito de actividad de los militares. En Guatemala como resultado de la paz con la URNG el ejército se redujo en tamaño y se dismantelaron las patrullas de auto-defensa civil.

La otra tendencia a reducir el tamaño de las fuerzas ha ocurrido debido a razones presupuestales o a esquemas de privatización de empresas estatales que han impuesto los gobiernos.⁵¹

En sentido contrario se ha movido Perú después del auto-golpe, cuando se añadieron a las Fuerzas Militares, además de sus tareas convencionales, funciones de justicia y de administración territorial de zonas de conflicto, que claramente sobrepasan su función propia (dentro de un claro estilo de la *doctrina de seguridad nacional*).

En el resto del continente no ha habido cambios significativos ni en el tamaño ni en el papel constitucional de las fuerzas militares.

Lo deseable en las nuevas condiciones de seguridad es promover re-dimensionamientos que sean resultado de acuerdos políticos. Ni llegar al extremo de la situación centroamericana de hacer reducciones tan aceleradas que dejen el espacio libre a la delincuencia, ni mantener aparatos desproporcionados, como algunos del Cono sur, donde los militares conservan por disposición de la Constitución, ministerios, presupuestos, controlan empresas y proyectos económicos. La

51 Ver entre otros: PATRICE FRANKO, "De Facto Demilitarizations. Budgetary-Driven Downsizing in Latinamerica," y SAMUEL FITCH "The Decline of US Military Influence in Latinamerica", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, No. 2, summer 1995.

reducción armónica de los establecimientos militares es una prioridad para el continente.

FORTALECER INSTRUMENTOS DE LEY Y ORDEN PARA COMBATIR EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA ANARQUÍA INTERIOR.

En febrero de 1993 se publicó en la revista *The Atlantic Monthly* un artículo de Robert Kaplan titulado "The Coming Anarchy"⁵² en que se describe la situación particular de África occidental donde la debilidad de los Estados ha llevado al control del territorio por grupos armados, no gubernamentales y no ideológicos, y a la pérdida de soberanía interior. Así mismo, el ascenso de organizaciones criminales —mafias y delincuencia común— se ha convertido en un problema cuyo origen se percibe en la falta de eficacia de los gobiernos, y en un elemento que afecta la competitividad internacional de los países donde este fenómeno es más agudo. Esta situación ha creado la necesidad de acudir a fuerzas militares como alternativa para enfrentarla, pero ni la naturaleza de los problemas ni la preparación, la capacidad y la organización militar son propias de esta nueva misión. Como instrumento de emergencia son útiles y en algunas situaciones son indispensables, pero para solucionar el reto de la delincuencia se necesita otro tipo de mecanismos.

Los cuerpos policiales de América Latina, con contadas excepciones, han estado relativamente subdesarrollados, mal financiados, sin hombres suficientes y sin organización adecuada. En muchos casos, han estado subordinados a las fuerzas militares y la prioridad presupuestal ha estado dirigida hacia las necesidades militares. Fortalecer los cuerpos de policía de América Latina es una prioridad para la estabilidad política y para enfrentar eficazmente los nuevos fenómenos delictivos que están extendiéndose. La organización militar es adecuada para patrullar calles, pero inadecuada para desarrollar las labores de inteligencia requeridas para la lucha contra la delincuencia. Se necesita un esfuerzo internacional para

52 ROBERT KAPLAN, "The Coming Anarchy", en *The Atlantic Monthly*, enero-abril 1994.

organizar, capacitar, financiar y asesorar en toda América Latina cuerpos de policía eficaces y confiables para la ciudadanía. Recientes encuestas muestran que la confianza del público en las policías es muy baja en todos los países, con excepción de Chile y Uruguay.

La confianza en la justicia es ligeramente superior, pero de todos modos muy baja, con excepción de Uruguay. La eficacia y la confianza en la justicia y en la policía son dos elementos que se retro-alimentan. Es difícil ser eficaz cuando no hay colaboración del público y, a su vez, la desconfianza se nutre de la falta de eficacia y de la corrupción. Es necesario invertir recursos y solicitar asesoría nacional e internacional en la formación de cuerpos de policía y en el fortalecimiento de los sistemas de investigación y juzgamiento. Esa es hoy una prioridad equivalente a la que tuvo el sistema interamericano en la capacitación de las fuerzas militares del continente durante el último medio siglo.

Organos de justicia independientes, cuerpos de investigación judicial capacitados y con recursos, y policías confiables, con el respeto de la ciudadanía, con capacidad de apoyar la investigación judicial, bajo control civil y con recursos adecuados, son indispensables para enfrentar las presentes y previsibles amenazas a la seguridad.

Es necesario entonces promover la capacitación de policías, investigadores y jueces; promover reformas de los cuerpos policiales y de justicia, mejorar las condiciones salariales para los servidores de estas instituciones, y estimular el intercambio de experiencias, como algunas de las tareas que se deben enfrentar. El esfuerzo de fortalecer la justicia y la policía debe ser equivalente al que hicieron los organismos multilaterales en los 60's y 70's para la creación de instituciones de desarrollo.

ACCIÓN MULTILATERAL PARA ENFRENTAR EL TRÁFICO DE DROGAS.

El tráfico de drogas, en especial el de cocaína, es un problema que afecta la seguridad de América Latina, en particular la de los países andinos y caribeños. Estados Unidos lo ha definido como una

amenaza a su seguridad nacional desde hace más de cinco años. También está definido como la principal amenaza a la seguridad y estabilidad de Colombia. No ocurre así en otros países afectados por el mismo problema, que lo consideran un asunto de policía y de justicia y no uno de seguridad. Estas diferencias de percepción tienen que ver con la forma como han sido afectados los países. Estados Unidos es el mayor consumidor mundial de drogas, particularmente de cocaína, y después de varios años de reducción sostenida del consumo desde el fin de la década pasada, en los últimos cuatro se ha registrado de nuevo un aumento.

Colombia ha tenido, en los grupos de traficantes de drogas, la peor amenaza para su seguridad y estabilidad en su historia reciente. Hasta hace poco, un problema que afectaba a cuatro países: Estados Unidos, donde estaba la mayor parte de los consumidores (el 90 por ciento); Bolivia y Perú, donde se procesa la mayor parte de la hoja de coca (el 80 o el 90 por ciento), y Colombia, donde se procesaba la mayor parte de la cocaína (el 90 por ciento), hoy este problema se ha extendido a más países involucrados tanto por consumo como por proceso. En Europa, el consumo ha aumentado significativamente y el procesamiento y tráfico involucra ahora a toda Centroamérica, parte del Caribe y México.

Durante estos últimos siete años, la administración norteamericana ha privilegiado el tratamiento bilateral con los países afectados, sobre el entendimiento multilateral, que fue característico de la administración Bush. Entre 1985 y 1992 se definieron la Convención de Viena sobre narcóticos y los acuerdos de Cartagena, con los países andinos, y los de San Antonio, con estos países y con México. El enfoque bilateral ha tensado inútilmente la relación con los países más importantes en la lucha contra la cocaína. Desde 1995 la administración norteamericana ha utilizado como medida de presión el proceso de examen que hace el Congreso de ese país a la cooperación anti-drogas de cada uno de las demás naciones que reciben ayuda económica de Estados Unidos. Este procedimiento, llamado de *certificación* ha sido utilizado para propósitos más allá de su sentido original y se le ha dado el carácter de arma pública de descalificación a gobiernos, como fue el caso de Colombia durante la administración de Ernesto Samper. Independientemente de la

pertinencia del juicio sobre el grado de cooperación que hacen. primero el gobierno y luego el congreso, es evidente que la relación bilateral y la posterior evaluación unilateral del gobierno norteamericano no genera ni las mejores condiciones de cooperación ni los mejores compromisos de parte y parte.

Mientras exista demanda existirá quien ofrezca la droga. Por lo tanto, siendo un problema de largo plazo, conviene tener un marco de acción multilateral que establezca metas y compromisos, que evalúe desempeños, que proponga instrumentos legales, que facilite la cooperación, que coordine operaciones combinadas, que vincule a otros países a las acciones, y que distienda la situación que la relación bilateral ha producido. Sería un escenario adecuado para un problema que puede durar mucho tiempo antes de resolverse.

UN MECANISMO HEMISFÉRICO PARA TRATAR LOS PROBLEMAS DE ACCESO POLÍTICO Y LOS NUEVOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS.

Los problemas que generará la presión de las minorías indígena y afro-americana por reconocimiento de sus derechos y por acceso al poder político tienen el riesgo de traducirse en violencia, pues este proceso afecta grupos establecidos, élites poderosas e intereses particulares. La situación de las minorías —en algunos casos la población indígena es mayoría, como en Guatemala o Bolivia así como lo es en los países caribeños la población de origen africano— es diversa en cuanto al tratamiento legal y político de sus derechos.

Sería útil crear un órgano interamericano que realice el monitoreo de la situación de las minorías étnicas en los distintos países y que pueda evaluar su situación caso por caso. Un organismo que pueda presentar recomendaciones a los gobiernos y al sistema interamericano y mediar en disputas que existan o que se vayan presentando. En la Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa (hoy Organización) existe una secretaría específica para tratar los problemas de las minorías étnicas, que ha sido útil. Convendría examinar su experiencia para formar un órgano similar en la OEA.



LA SEGURIDAD FUTURA ES UN TEMA MULTILATERAL

La terminación de la guerra fría despeja algunas de las prevenciones en materia de seguridad de la región latinoamericana, y abre el camino a discusiones abiertas y francas sobre estos temas, lo cual es el primer paso para replantear los viejos esquemas del último medio siglo.

Buena parte de los elementos de inseguridad hoy día tienen carácter internacional. Hay avances en todo caso: En Centro América la discusión intergubernamental sobre el tamaño y función de los ejércitos se ha iniciado con buenas perspectivas; la OEA ha iniciado un proceso de generación de medidas de confianza y de transparencia que avanza pausada pero firmemente; también se han iniciado reuniones de ministros de Defensa, que se originaron como iniciativa de Estados Unidos, pero ahora se han convertido en un mecanismo periódico de coordinación; los debates académicos han sido en otras latitudes una puerta de entrada a la discusión de espinosos temas de seguridad y tienen la relevancia de abrir un tema para después poder tratarlo con menos prevención a nivel intergubernamental. Sin embargo, aunque existe ahora un ambiente adecuado para la discusión sobre temas de seguridad, la persistencia e intensidad de las posiciones norteamericanas y cubanas dificulta una aproximación hemisférica que comprenda a todos los países americanos.

A pesar de la eliminación virtual de la amenaza comunista los temas de seguridad requieren alta cooperación internacional así no sea en el ámbito continental. La reducción del fenómeno guerrillero en Colombia y en México es un tema que hoy va mas allá de la

discusión interna. Al menos en el caso colombiano actual, sólo con una fuerte participación internacional será posible avanzar en la solución. La cooperación policial y la coordinación política en materia de control a las drogas es un asunto fundamental para la estabilidad de la región. La experiencia del acuerdo de seguridad de E.U. con los países del Caribe Oriental tiene aspectos positivos y ha incidido en la estabilidad del área a pesar de su carácter asimétrico. Una aproximación regional al tema puede contribuir a que los países del Caribe tengan, sin poner en discusión el acuerdo de cooperación con Estados Unidos, una perspectiva más equilibrada a su seguridad.

Pero a pesar de los posibles avances hay sin embargo tendencias inerciales que habría que prevenir. Una de ellas es el temor al crecimiento de la delincuencia, lo que es una realidad, pero este temor puede traer la tentación de mantener aparatos militares desproporcionados y sobre todo privilegios militares antidemocráticos. La alternativa es crear o fortalecer las instituciones policiales civiles, lo mismo que a los sistemas de justicia.

América Latina requiere de un ambiente de seguridad estable y predecible. Este podría lograrse con acuerdos de seguridad cooperativa que han mostrado su utilidad en otras partes del mundo, no sólo en el campo de la seguridad externa común, sino también han sido efectivas en el área de la estabilización, profesionalización y control civil de las fuerzas armadas.

La seguridad en América Latina hoy día es un asunto que debe tratarse a nivel multilateral, buscando acuerdos y cooperación. La seguridad es como el oxígeno que respiramos, decía hace poco Joseph Nye, pues sólo la notamos cuando hace falta. Para América Latina la seguridad del futuro debe diseñarse a partir de diálogos académicos y gubernamentales que vayan construyendo un esquema de seguridad colectiva, que lleve a un marco formal de acuerdos militares de defensa. ¿Un esquema de seguridad colectivo o una alianza militar? ¿Para qué? preguntaran algunos ¿Para defenderse de quién? Pues para defendernos de nosotros mismos que a veces somos nuestra peor amenaza.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de mayo de 1999
Universidad Nacional de Colombia
UNIBIBLOS - Sección Imprenta
Teléfonos: 3681437 - 3681443
Telefax: 3684240
Santafé de Bogotá, D.C., Colombia

Diez años después del fin de la guerra fría no está claro hacia dónde se orienta el sistema internacional de relaciones.

El nuevo orden mundial está aún por definirse y las grandes preguntas siguen aún sin respuestas. ¿Qué sistema de relaciones se va a adoptar para mantener la paz entre naciones? ¿Va a ser impuesto o acordado? ¿Qué camino va a seguir Estados Unidos en relación con el resto del mundo? ¿Cuál va a ser el perfil y cuál el contenido de alianzas fundamentales que aseguren la estabilidad? ¿Qué relación tendrán los grandes poderes económicos y militares con los demás países? ¿Cuál será el papel de los países del antes llamado Tercer Mundo, en un mundo más comunicado y con mayores contactos globales?

Este trabajo pretende examinar las consecuencias, en el orden político, del fin de la guerra fría para América Latina y analizar los nuevos elementos de seguridad y de estabilidad política que empiezan a aparecer en el continente.

ISBN 958-9051-99-0



9 789589

A 99 - 0781