

Los nuevos elementos de seguridad para América Latina.

Rafael Pardo

**Trabajo presentado al
Foro sobre Seguridad en el Hemisferio
Organizado por la Misión Permanente de Chile ante la OEA**

Washington DC, abril 19 y 20 de 1999.

Con el final de la guerra fría la eliminación de la confrontación ideológica ha abierto nuevas fuentes de tensión internacional. El ascenso de los temas étnicos, religiosos y culturales es materia de tensiones y conflictos. La política internacional se está reconfigurando alrededor de las líneas fronterizas de las civilizaciones, dice el profesor Samuel Huntington en su escrito "The Clash of Civilizations".¹ 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.

La definición de seguridad que utilizaré en este trabajo proveniente de Buzan.² Parto de entender que por seguridad se entiende algo más amplio que la supervivencia o existencia de una sociedad o un Estado y tiene que ver también con las condiciones de la existencia de esa sociedad o de ese estado. Por tanto esta noción involucra mucho más que el ámbito militar de seguridad. Según Buzan "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 varios elementos que la componen. En lo militar seguridad se refiere a las capacidades ofensivas y defensivas de los estados y a las percepciones de los estados sobre las intenciones de otros. Seguridad política se refiere a la organización de los Estados, sistemas de gobiernos e ideologías que dan legitimidad a estos 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.

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

¹ Samuel P. Huntington. "The Clash of Civilizations?" En *Foreign Affairs*. Vol. 72 No. 3. Summer 1993.

² Ver: Barry Buzan. "New Patterns of Global Security" en *International Affairs*. Vol.67. No.3 p. 431-451.

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.

¿Qué tanto ha cambiado la seguridad en el hemisferio? ¿Hay ahora nuevos elementos de seguridad que sean aplicables para el continente entero o para América Latina? ¿Cuál es panorama de seguridad y de estabilidad que nos espera? Estos son algunos de los interrogantes que intentaré abordar. Para el análisis el pasado, la historia, tiene sin duda un peso importante en la configuración de la ruta hacia el futuro, pero en períodos de 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 en el siglo que se inicia. Las visiones sobre las tendencias futuras de seguridad 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.

I. América Latina como zona de conflictos.

El fin de la rivalidad entre ideologías hará que Estados Unidos, y la comunidad internacional en general, 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 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, resalta el ascenso de la delincuencia organizada, de problemas étnicos, de inconformidades regionales, así como el crecimiento de las organizaciones internacionales de narcotráfico que han tocado cada vez más y más países.

A. Fuentes de conflictos internos: los rezagos de la guerra fría.

En el continente hay tres países en los que las insurgencias armadas, las guerrillas, tienen tamaño y capacidad de desestabilización aunque en ninguno de ellos representen riesgos reales 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 esa vía. 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 a 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 han vuelto tácticas conocidas 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 del dominio público, la práctica de acciones terroristas, secuestros, bombas, y del 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 solo en los cuatro países donde hoy hay guerrillas, es una posibilidad aún vigente aunque no necesariamente se trate de conflictos con perfiles ideológicos.

B. 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 aun 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.³ Si bien es altamente improbable que a partir de una

³ 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 Condor- 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

situación de límites indefinidos 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 un parte, y el excesivo nacionalismo imperante en el continente, por otra, hagan que los márgenes de manejo sean reducidos. El uso de unidades militares para producir situaciones de hecho en las que se 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.)⁴

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. 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 solo caso e independientemente de lo justo que este sea— en un continente en el que las fronteras no obedecían, en su mayoría, 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 de los tratados y las delimitaciones actuales.

C. Fuentes de conflicto: Estados que auspicien 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 estos en el

de las fuerzas mecanizadas a lo largo de las rutas estimadas de desplazamiento en la planicie del pacífico.

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, el campo militar, el incidente fuera tomado con cierta tranquilidad. En el campo político, sin embargo el nivel de tensiones fue mucho más elevado.

⁴ T.V. Paul. "Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers". Cambridge University Press. Cambridge, 1994.

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, han mantenido la democracia y la estabilidad de sus sistemas políticos mucho mejor que las repúblicas hispano-parlantes de tierra firme.

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, estos 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 y parte de este mar; se consume a sus orillas —en Estados Unidos— y sus recursos se manejan en sus costas 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 sin control en un Estado pequeño y vulnerable.

Domínguez⁵ 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 no la política norteamericana no tolerará ningún asomo de *rogue state* en la zona. La señal ha sido clara en el 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 de que el territorio de un Estado se convierta en

⁵ Jorge I. Domínguez. "The Powers, the Pirates, and International Norms and Institutions in the American Mediterranean". March, 1995. Harvard University. Documento no publicado.

plataforma que amenace a otro Estado existe. No hay duda de que al menos Estados Unidos no tendrá tolerancia alguna en esta materia,⁶ 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.

La posibilidad de que se establezca en algún país, no solo 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 solo para la seguridad norteamericana.

D. 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 –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 los que, a la vez que lo debilitan son al mismo tiempo producto de la debilidad de los Estados.

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 solo 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.

Hay zonas que están fuera de control estatal y con virtual ocupación de estas por parte de grupos irregulares. Estos, sin desafiar al Estado, imponen su dominio para desarrollar operaciones económicas, mineros de oro brasileños (*garimpeiros*) por ejemplo, se establecen por miles en la Amazonía, 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 solo 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 con

⁶ 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 N. 5, Junio de 1993.

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)⁷

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 este 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 a Centro América, pero no tiene connotaciones tan agudas.

Las mafias son organizaciones que, ejerciendo o amenazando con la violencia contra 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 si misma mafia, provee resolución de conflictos y mecanismos para la aplicación de contratos." (Gambetta, 1993)⁸.

En algunas de las grandes ciudades de Latinoamérica los índices de criminalidad común van en aumento. Bandas juveniles y delincuentes comunes no encuentran freno en las instituciones policiales y judiciales. La criminalidad en Río de Janeiro llevó 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

⁷ Scott B. MacDonald. "The New 'Bad Guys': exploring the parameters of the Violent New World Order." in Max G. Manwaring. (Ed.) *Gray Area Phenomena. Confronting the New World Disorder*. Westview Studies in Security. Westview Press. 1993.

⁸ Diego Gambetta. *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*. Harvard University Press. Cambridge. 1993

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 solo estas fuerzas tienen los medios y la capacidad de realizarlas. En otros países, la dimensión del fenómeno ha hecho que este 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 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 estos, 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 solo 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.

E. 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, África y en la antigua Unión Soviética. Conviene examinar para el caso Latinoamericano la posibilidad de que estas tres fuentes de tensiones puedan aumentar y se convierta en reales amenazas.

Primero el 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.⁹

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.

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.¹⁰ Estos grupos, en especial los evangélicos, han buscado directa participación en política electoral, con éxito en varios países.¹¹ La revitalización religiosa que se ha visto en el mundo

⁹ 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.

¹⁰ "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%."(pp.9) Jonahtan 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

¹¹ 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.

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 mayoritario y sólido. 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 elementos nacionalistas, como lo ha sido el renacer religioso en la antigua URSS, en Europa Oriental, en Asia y en Medio Oriente y África al sur del Sahara. "No es un misterio el porque el nacionalismo religioso se ha vuelto tan popular en este momento de la historia. En tiempos de turbulencia social y de confusión política que ha 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.)¹² 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.¹³ 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 con fundamento legal expreso, como si la hubo en Estados Unidos o en Suráfrica, pero la realidad es de alta segregación social y económica, tanto para con poblaciones indígenas como con 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.

Tradicionalmente se ha optado por negar los problemas raciales y se ha considerado que el mestizaje es el elemento predominante de la composición racial. 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

¹²Mark Juergensmayer. *The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State*. University of California Press. 1993

¹³ 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%), Mexico (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.

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 expresión de tal activismo. Paralelamente se han creado movimientos políticos indígenas en Ecuador, Bolivia y Colombia, los que han abierto espacios que buscan el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y la restitución de sus tierras.¹⁴ 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 Amazonía ha generado conflictos con compañías madereras 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 solo que ha crecido 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 perfección a comunidades y pueblos cuyo significado puede depender más del presente político que del pasado demográfico." (Eschbach, 1995.)¹⁵ 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 están 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-norteamericanos¹⁶ 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 monoculturales y con el mito del mestizaje que imperan en Latinoamérica. La internacionalización del tema étnico también es previsible y el fuerte debate político

¹⁴ En Colombia la Constitución del 91 adjudicó sillas en el Congreso exclusivas para representantes indígenas y de negritudes.

¹⁵ Karl Eschbach. "The enduring and vanishing of American Indians: American Indian Population Growth and Inter-marriage in 1990" in *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 18. No.1 January 1995.

¹⁶ 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.

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.

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.

II. América Latina zona de paz. Elementos para construirla.

La zona de paz, enfatiza en 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 han reducido. Cualquiera otra amenaza que se configure, ya sea terrorismo, narcotráfico u otra diferente, sería de mucho menor alcance que lo que fue la amenaza del comunismo.

La democracia y los mecanismos bilaterales y multilaterales de resolución de conflictos se encargarán 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 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 está 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, 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.

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: preservar la democracia y mantener la paz en la región son los dos asuntos cruciales.

A. 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 válida, 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 aun, todas las guerras que libraron estos países en los anteriores dos siglos ocurrieron en periodos de democratización parcial." (Mansfield and Snyder, 1995.)¹⁷

La democracia 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,¹⁸ y la acción de la OEA en el Paraguay en 1996, junto con la presión de Mercosur y de Estados Unidos, que reversaron el golpe militar contra el presidente Wasmosy. Otras acciones han sido tibias, como la realizada ante Fujimori en 1993. Al final, no obstante, se restableció legítimamente el proceso democrático. Además de la acción a nivel de la OEA varios países han adoptado mecanismos que consiste en romper relaciones diplomáticas y comerciales con el régimen de facto. A este procedimiento se le conoce como la '*doctrina Betancourth*' por el primer Presidente venezolano elegido democráticamente que la aplicó y la impulsó. Mercosur tiene también una cláusula democrática que excluye del pacto al Estado que haga un rompimiento constitucional.

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 esta 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 diplomático. Solo hasta que se logre un acuerdo sobre los medios que se aplicarían si se rompe en algún país

¹⁷Edward D. Mansfield and Jack Snyder. "Democratization and War" En *Foreign Affairs*. Mayo-Junio 1995. pp.79

el proceso democrático, el compromiso hemisférico de preservar la democracia no tendrá plena credibilidad. O peor aun, 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.

B. 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.

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 desregulación 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 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 la inter-relación económica no asegura por sí solo 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, dice Keohane, quien 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 Africa, del Medio Oriente y Asia." (Keohane, página 23.)¹⁹ 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 del 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

¹⁹ 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.

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.

C. 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 1947.²⁰ 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 solo 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.

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, esta 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.

²⁰ El TIAR tuvo origen en la alianza que fue formando Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Se originó en 1945 el 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.

Dos veces que se aplicó el TIAR fueron muy discutidas: 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 en 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 estos estén sirviendo para reducir la inseguridad de los firmantes, ni que sean verdaderas alianzas militares. Wallander y Keohane distinguen entre las alianzas y los alineamientos²¹ —siendo ambas coaliciones de seguridad—, que implican promesas de mutua asistencia militar y procedimientos y mecanismos para hacer efectivas tales promesas. Sin embargo, los primeros contemplan además reglas explícitas de coordinación de acciones y procedimientos, tienen alto grado de institucionalización y objetivos amplios y durables. Mientras los segundos 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. Lo que los hace diferentes es la simetría en la relación, que hace que la coalición sea relevante para reducir la inseguridad de los participantes 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 de 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, independiente de la validez o no de los motivos de su intervención. 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,

²¹ Celeste A. Wallander and Robert O. Keohane. *"An Institutional Approach to Alliance Theory"* Center for International Affairs. Paper No. 95-2. Harvard University. Cambridge, 1995.

aunque la realidad, en la forma en que se la quiera medir, sea totalmente desigual y asimétrica.

Como coalición, el TIAR 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 solo 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 aun, las potencias que se coaligaron buscaban no solo 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 existe en la Junta Interamericana, sino una dirección política. Con una dirección militar como la actual se 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.

D. 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. Ya ha pasado el tiempo de los diálogos civiles-militares que contribuyeron, particularmente en Argentina y Uruguay, a hacer el tránsito hacia la democracia en la década pasada. Como parte de esta transición, en el sur del continente y en Centroamérica se han realizado varios encuentros académicos y civiles-militares y varios centros²² 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,

²² Tales como Flacso, el Instituto Torcuato di Tella, la Fundación Arturo Illía, la Comisión Suramericana de Paz, el capítulo centroamericano de Flacso 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.

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.

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.

E. Reestructurar el papel de las fuerzas militares: ni eliminar los ejércitos ni darles poderes excepcionales.

En la transición hacia la democracia se les ha dado en cada país 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 desmantelaron 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 solo 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 desmantelaron 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.²³

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

F. 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'*²⁴ 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

²³ 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.

²⁴ "The Coming Anarchy" de Robert Kaplan en *The Atlantic Montly*. Enero-Abril 1994.

inadecuada para desarrollar las labores de inteligencia requeridas para la lucha contra la delincuencia. Se necesita un esfuerzo internacional para 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 son 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.

G. 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 en que 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 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.

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. Este 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.

H. Crear 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, elites poderosas e intereses particulares. La situación de las minorías –en algunos casos la población indígena es mayoría, como es el caso 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.

III. La seguridad es más que nunca un tema multilateral.

La terminación de la guerra fría despeja algunas de las prevenciones en materia de seguridad de la región latinoamericana, lo que abre el camino a discusiones abiertas y francas sobre estos temas, lo que 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, las 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 más allá de la discusión interna. Al menos en el caso colombiano actual solo 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 EU 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 anti-democráticos. 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 solo 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 solo 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 quien? Pues para defendernos de nosotros mismos que a veces somos nuestra peor amenaza.