Globethics Repository



La seguridad hemisférica en los años 90 [Hemispheric security in the 90s]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Bustamante , Fernando
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-11 01:45:59
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219982

NUEVA SOCIEDAD NRO.138 JULIO.AGOSTO 1995 , PP. 106-119

La seguridad hemisférica en los años 90

Bustamante, Fernando

Fernando Bustamante: Sociólogo ecuatoriano, investigador de FLACSO, sede Ecuador.

El nuevo escenario de problemas de seguridad va mucho más allá de la mera reaparición de las cuestiones geopolíticas clásicas cristalizadas desde el siglo XVII como formas canónicas del interés nacional. Incluye también las tensiones derivadas de la vigencia cada vez más problemática del sistema internacional entendido como política entre Estados, y de los procesos de creciente interdependencia económica, social y política que redundan en que cada vez más ámbitos civiles de la vida humana se vean sometidos a condiciones de mutua vulnerabilidad a través de las fronteras nacionales.

Un rasgo que de inmediato llama la atención respecto a los cambios ocurridos con posterioridad a 1989, es la «distensión ideológica» producida con el fin de la URSS y el bloque socialista. Esta «distensión» ha despojado de su sentido a parte importante de los supuestos fundamentales sobre los cuales se construyeron las políticas de seguridad regional después de 1945[1]. A partir de dicha fecha fue un rasgo dominante de las doctrinas de seguridad hemisférica que se vinculara estrechamente seguridad y defensa frente a la amenaza encarnada en determinada doctrina y sus portadores político-estatales. El problema estratégico central ya no consiste en cómo evitar y enfrentar esta amenaza.

La nueva problemática estratégica

La «evaporación» del bipolarismo ideológico ha permitido el reflotamiento de una serie de visiones y perspectivas de seguridad basadas en estructuras conceptuales ligadas a concepciones clásicas del interés nacional, entendido éste como la búsqueda de una mejor correlación de poder de cada Estado en el contexto del «con-

[1]Jospeh Toulchin: «Redefining National Security in the Westem Hemisphere: the Role of Multilateralism» en Peace and Security in the Americas, Woodrow Wilson Center/CLADDE/ FLACSO, Chile, 9/1994.

cierto de las naciones». De acuerdo al realismo estratégico tradicional, este interés es no ideológico y se basa en un puro cálculo prudencial del beneficio propio en un mundo hobbesiano, donde cada unidad o actor realiza también dicho cálculo utilitario y supone o anticipa que los demás actores también se hallan involucrados en tales operaciones.

Sin embargo, las cosas no son tan simples. En realidad no es posible afirmar que asistimos a un resurgimiento liso y llano de concepciones y doctrinas de seguridad basadas en el cálculo no ideológico de un interés nacional puro. Existen poderosas corrientes intelectuales y sociales internacionales que sostienen, en la teoría y la práctica, que el momento presente se halla marcado por la relativización y debilitamiento del carácter central del Estado-nación y de sus intereses como unidad fundamental de la vida internacional. En algunos autores se llega a hablar de un sistema mundial «neo-medieval», donde coexisten y se entrecruzan complejamente unidades, intereses y lealtades que son de manera no antagónicas, transnacionales o cosmopolitas, nacional-estatales, sub-estatales y trans-societales. El problema de la seguridad cambia de rostro por completo cuando los niveles señalados se entremezclan y entrecruzan de manera cada vez más compleja, íntima y diferenciada. El sujeto mismo de la seguridad se hace más oscuro y variado. Esto da origen a nuevos intereses y percepciones de lo amenazante, que ya no está necesariamente centrado en los Estados y clásicos aparatos burocráticos-militares, portadores agentes y elaboradores desde el inicio de la modernidad de este «interés nacional». De hecho, si se revisan los problemas de seguridad de nuevo curso propuestos a la consideración de los foros internacionales y de la opinión pública, se ve que no pocos de ellos no son, strictu senso, conflictos internacionales donde lo característico sea el choque de intereses centrados en los aparatos estatales-burocráticos, sino que se trata de problemas internacionales porque trascienden las fronteras o los ámbitos de competencia regulables desde uno o varios centros de poder estatal-soberano, y que más bien competen a distintos actores supra o sub-nacionales situados en distintas partes - o difusamente esparcidos - del globo. Tal es el caso de cuestiones como el medio ambiente, narcotráfico[2]o las migraciones internacionales, y en cierta medida aquellas amenazas putativas que serían y se observan como resultado de la política intra-nacional de ciertos Estados o grupos de poder, o de la forma como éstos intervienen sobre las personas o grupos civiles (i.e. el tema de la democracia o de los derechos humanos como temas de seguridad internacional).

[2]James Van Wert: «The US State Department's Narcotics Control Policy in the Americas» en Journal of lnteramerican and World Affairs Nº 30, verano/otoño 1988, Peter Smith: Drug Policy in the Americas, Westview Press, Boulder, Colorado, 1992; Scott McDonald: Dancing on a Volcano: The Latin American Drug Trade, Praeger, Nueva York, 1988.

Dentro de América Latina estos fenómenos han tenido otro efecto relevante sobre el concepto mismo de un sistema de seguridad regional. Hasta 1990, existía la idea de que los países de la región representaban un bloque relativamente homogéneo y poco diferenciado (aunque esto tal vez no fuera tan cierto como muchas veces se pretendía) en cuanto a su economía, organización cultural y social, mientras que sus diferencias eran resultado de especificidades políticas y de modelos de gobierno o de posibles proyectos estatales divergentes. Desde entonces se abrió paso la percepción de que la heterogeneidad intra-regional e intra-nacional ha tenido un importante aumento (es posible que esto esté ligado a un cúmulo de percepciones al respecto y no sólo a datos «objetivos»). De esta forma es problemático hablar de una región integrada en torno a rasgos, intereses y realidades comunes. Así como los países parecen cada vez más heterogéneos internamente y cada vez más centrífugos, así también América Latina está crecientemente constituida por sociedades globales y parciales que se desarrollan por vías divergentes y específicas, y que en el camino buscan inserciones peculiares en el mundo circundante, no todas las cuales tienen como referente central la propia región o sus vecinos, sino que muchas veces se orientan a articulaciones preferenciales con actores extrahemisféricos o no latinoamericanos. El caso de la integración mexicana al TLCAN o del acercamiento de Chile a la APEC, con preferencia a una inserción en el Mercosur, o las tendencias de ciertos países del Caribe a gravitar hacia la UE, etc., pueden ser instancias ilustrativas de lo mencionado.

Conflictos interestatales en América Latina

¿Es posible aún plantearse hipótesis de conflicto entre países? Hasta años recientes era usual pensar que las amenazas a la seguridad de los países latinoamericanos podían tener dos fuentes: la ideológica y la territorial. Como ya es sabido, la primera ha dejado de ser relevante desde el punto de vista de la planificación defensiva en el continente. ¿Qué hay con la segunda? ¿Cuáles son y en qué consisten las amenazas territoriales clásicas a los que deben hacer frente los Estados?

El reciente conflicto bélico entre Ecuador y Perú parece apuntar a la posibilidad de un resurgimiento del peligro de conflictos fronterizos tradicionales en la región. De esta forma, de manera parecida a lo ocurrido en Europa y otras partes del mundo, el reflujo del bipolarismo ideológico habría traído consigo el «retorno de lo reprimido». En otras palabras, un agudo resurgimiento de un estilo decimonónico de relaciones entre países, cruzado por conflictos o tensiones territoriales. Si sumamos al choque ecuatoriano-peruano la agudización de nuevos tipos de conflictos de base regional, étnica o cultural, como los que han adquirido creciente relevancia en

países como Ecuador, Perú, Bolivia o México, podríamos también pensar que América Latina no puede sentirse al margen de las renovadas formas de conflicto subnacional y de fragmentaciones «tribalistas» al estilo de las manifestaciones que han tenido sus ejemplos más dramáticos en los Balcanes, el Cáucaso o el Africa sub-sahariana. Este reflotamiento de roces de vieja o nueva generación entre los distintos países, se liga, sin duda, al hecho de que para EE.UU. los conflictos fronterizos o internacionales ya no son automáticamente peligros ciertos, en la medida que ha desaparecido la posibilidad de su eslabonamiento con la rivalidad bipolar. Por tanto, ya no es tan urgente encapsularlos dentro de dicha agenda, lo cual incrementa la libertad de maniobra de actores nacionales y locales para forzar conflictos sin que los mecanismos de disciplinamiento de la Guerra Fría sean invocados con rapidez. El ejemplo de la recién terminada guerra entre Perú y Ecuador es sugerente: tanto los mecanismos propios del Tratado de Río, como los de la OEA fueron lentos y tardíos, entre otras cosas por la actitud relativamente distante y apática de Washington. En la época de la Guerra Fría probablemente los estadounidenses hubiesen reaccionado con agilidad ante el peligro de que el conflicto abriera oportunidades para la «penetración» soviética o la desestabilización interna de los gobiernos, lo cual a su vez creaba posibilidades para los movimientos internos de izquierda marxista. Litigios pendientes, como los que periódicamente agrían las relaciones entre Colombia y Venezuela, Venezuela y Guyana, Chile y Bolivia o Perú, Ecuador y Perú o Chile y Argentina se mantuvieron durante la Guerra Fría en un nivel de baja intensidad y parecían, en todo caso, resabios de un pasado arcaico. Ya desde los años 70 un número de rivalidades clásicas (comenzando por la de Argentina con Brasil) parecían en vías de pacífica resolución y minimización.

La guerra del Cenepa podría ser un último estertor del nacionalismo territorialista clásico tanto como podría ser un anuncio de tendencias por venir que se afirmarán en los próximos años.

En dicho contexto era posible pensar que el sistema «pseudo-europeo» de equilibrios de poder intra-regionales tendía a desaparecer, y que los intereses compartidos y comunes se iban haciendo de tal manera más fuertes, que generaban grandes incentivos para buscar la forma de que reivindicaciones territoriales o ambiciones hegemónicas regionales no pudiesen interferir con el desarrollo de la interdependencia entre los países del hemisferio. Se ha pensado recientemente que los intereses estatales clásicos como los que animan un paradigma de tipo «realpolitik» habrán de ir teniendo una importancia cada vez menor frente a los que surgen de los procesos de rearticulación funcional económica y social entre los países del área y con bloques o naciones de fuera del área. A pesar del shock que ha representado la

guerra del Cenepa, es preciso no perder de vista un contexto histórico más amplio. Este conflicto podría ser un último estertor del nacionalismo territorialista clásico, tanto como podría ser un anuncio de tendencias por venir que se afirmarán en los próximos años. En todo caso es muy pronto para saberlo. Pero desde una perspectiva de más largo plazo se confirma algo que los especialistas han observado crecientemente en los últimos años, sobre todo si a la perspectiva histórica se une la comparación con otras regiones del globo. En efecto, es un hecho que América Latina, a pesar del alto nivel de violencia social y política interior en muchas de sus naciones, ha sido, al menos durante este siglo, un continente excepcionalmente pacífico en términos de relaciones interestatales. Por ponerlo en términos simples, la región parece consistir en sociedades violentas con Estados pacíficos. En este siglo sólo hubo tres guerras de consideración entre países del área: la del Chaco, la de Perú contra Ecuador en 1941 y la de El Salvador contra Honduras en 1969, a las cuales debe añadirse ahora la guerra ecuatoriano-peruana de 1995. Es sintomático que este conflicto de cinco semanas de duración y que produjo alrededor de medio millar de bajas en ambos bandos, ocupe desde ya el segundo lugar tanto en duración, como en intensidad, habiendo sido más violenta y de mayor escala que la de 1941 (que duró alrededor de diez días y produjo bajas levemente inferiores) o que la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, que duró menos de una semana, con menos bajas que las dos anteriores. Ya es sintomático que la segunda más violenta guerra latinoamericana de este siglo produzca bajas de tres dígitos, con nula destrucción de ciudades y poblaciones en la retaguardia y que desde la perspectiva estadounidense se haya tratado de una guerra de «tercer orden o nivel», o sea sin uso de medios de destrucción masiva o de armamento pesado en gran escala. Esta perspectiva puede incluso confirmar, más que desmentir, la debilidad de los conflictos interestatales de la región.

De pasada, conviene mencionar que la guerra de las Malvinas pertenece a un contexto que escapa al ámbito regional, y por lo tanto no debe situarse en la presente discusión (como tampoco las invasiones norteamericanas a distintos países de la región durante el presente siglo).

Otro hecho notable muy vinculado al anterior pero con frecuencia olvidado es que, piense lo que se piense del gasto militar y del tamaño de las fuerzas armadas de la región, ellas son muy reducidas y livianamente armadas en términos comparativos. Países similares en Africa, Asia o Europa (por su población y tamaño) gastan proporcionalmente más, poseen o buscan armamento mucho más sofisticado y tie-

nen FFAA de un mayor tamaño relativo que los países latinoamericanos[3]. Esta tendencia no es reciente: si se estudian las cifras disponibles para el siglo pasado, se verá hasta qué punto los ejércitos regulares eran someros, mal armados y entrenados y básicamente incompetentes como fuerzas de proyección del poder nacional más allá de las fronteras. Es digno de agregarse que casi todos los ejércitos de la región tienen un perfil de fuerzas mucho más adecuado al desempeño de tareas de seguridad interna y de apoyo al desarrollo y a la construcción nacional, que al cumplimiento de las funciones de defensa externa que supuestamente constituyen su telos institucional[4].

¿Quiere esto decir que América Latina puede ser considerada como una Zona de Paz? No: para entender esto, debemos comparar la situación de la región con la que existe en Europa occidental o América del Norte[5]. Estas zonas del mundo constituyen, explícitamente o implícitamente, verdaderas comunidades de seguridad. Esto significa que estos Estados ya no consideran a sus vecinos dentro de sus hipótesis de combate. Por ejemplo, es de todo punto de vista fantasioso imaginar un Estado Mayor danés realizando ejercicios de guerra que incluyan la hipótesis de una agresión sueca, otro tanto ocurre entre EE.UU. y Canadá o México.

No es éste aún el caso en América Latina, donde es todavía razonable mantener hipótesis de conflicto vecinal. Es más, como lo demuestran los acontecimientos recientes, aún no está asegurada la irreversibilidad del actual clima de distensión que impera en la región. Por lo tanto, podríamos decir que la situación de seguridad intra-regional se halla a medio camino entre la anarquía puramente «hobbesiana» del sistema clásico post-westphaliano, con su raison d'état, su hipótesis de conflicto construida sobre una racionalidad de juegos de suma cero y con sus sistemas de equilibrio de poder - por un lado - y una situación de comunidad de seguridad, institucionalizada o no.

La estructura anárquica del sistema de naciones en el continente se halla acolchada por una serie de invenciones y prácticas consuetudinarias propias de la cultura política ibero-mestiza.

---

[3]V. Daniel Hewitt: «Military Expenditure: International Comparison of Trends» en IMF Working Paper, 1991.

[4]El pobre desempeño de las FFAA peruanas en la guerra de 1995 constituye otro indicador, especialmente porque en el papel se encontraban entre las fuerzas militares más grandes y fuertemente armadas en términos convencionales en la región.

[5]Sobre el caso europeo, v. Jean Francois Monteil: «El Desafío Institucional de la Seguridad Europea» en Fuerzas Armadas y Sociedad Nº 4, Santiago; y José Sanahuja: La Unión Europea y el Tratado de Maastricht: ¿Una nueva Europa?, FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales, San José, 1992.

La estructura del juego estratégico en América Latina es atenuadamente hobbesiana. En otras palabras, si bien aún existen conflictos e intereses interestatales recíprocamente predatorios - que pueden incluso llevar a guerras limitadas, tanto por su escala como por su duración -, estos se hallan atenuados por la existencia de intereses interconectados y por estructuras institucionales formales e informales que constituyen un aparato relativamente eficaz de prevención, contención y encapsulamiento de antagonismos y guerras. La estructura anárquica del sistema de naciones en el continente se halla acolchada por una serie de invenciones y prácticas consuetudinarias que han ido siendo elaboradas a lo largo de las décadas y que recurren en ocasiones a viejas prácticas propias de la cultura política ibero-mestiza. Brevemente señalaré algunas de ellas: el alto grado de reverencia por el derecho internacional, la tendencia a recurrir a mecanismos supra-nacionales de arbitraje y concertación que son altamente respetables y que son reforzadas por un ethos del honor nacional vinculado al cumplimiento de los compromisos, los contratos y obligaciones públicamente contraídas, la existencia de un conjunto de antiguas instituciones regionales con capacidad de meditación e intervención en los conflictos, las características estructurales de las FFAA que raramente pueden iniciar operaciones bélicas sin largos períodos de preparación y movilización en una naturaleza agreste y de difíciles comunicaciones, lo cual maximiza el tiempo de reacción de que dispone la diplomacia, y finalmente, la característica de ser un subsistema hegemónicamente subordinado, lo cual hace difícil emprender conflictos de largo aliento sin que corra peligro la capacidad de los países involucrados de prever y controlar la estructura coalicional del conflicto (el recurso al apoyo de una gran potencia puede ser un disuasivo para un rival potencial; en el caso de Brasil y Argentina, por ejemplo, sus conflictos en el siglo pasado fueron «contenidos» a un nivel sub-clausewitziano por el efecto moderador que jugó la corona británica).

El problema central de la seguridad intra-regional, al menos en sus dimensiones vecinales «clásicas», estriba en desarrollar las formas de pasar de una situación de contención eficaz de conflictos (situación de «no guerra»), a una situación de comunidad de seguridad[6], análoga a la que rige en Europa occidental[7]. Sobre este punto puede haber varias posturas y ellas derivan con frecuencia de intentos de extrapolación de las experiencias históricas de Europa o Norteamérica. A este respecto quisiera resaltar tres posibilidades teóricas: la de la unificación por un enemigo común, la de eliminación de la conflictividad por la existencia de una instancia su-

[6]V. al respecto, «Zona de paz en América Latina: ¿una propuesta factible?» en Seguridad, paz y desarme: propuestas de concertación pacífica en América Latina y el Caribe, Estudio estratégico de América Latina, CLADDE/FLACSO, Santiago, 11/1992.
[7]V. Monteil: op. cit.; Sanahuja: op. cit.; Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa: Carta de París para una nueva Europa, París, 12/1990.

pranacional arbitral suprema, que opera como un análogo del Leviathan hobbesiano, o la del desarrollo de fuertes lazos de interdependencia tales que cualquier conflicto hace más daño a sus protagonistas que el beneficio que puedan derivar de una victoria bélica; esta última solución podría denominarse la vía kantiana a la comunidad, si se tiene en cuenta que el beneficio a lograr puede ser positivo (i.e. prosperidad) o negativo (ausencia de mutua destrucción, recordemos que en el escenario kantiano de la «Paz perpetua entre las naciones» el incentivo para la paz tenía un componente de terror, el terror a la inevitable destrucción mutua que se seguiría de las guerras del futuro (hoy presente) llevadas a cabo con armas de destrucción masiva)[8]. En síntesis, los escenarios para el surgimiento de una comunidad de seguridad serían el hobbesiano, el kantiano y el griego (unidad de ciudades-Estado anárquicas, frente a la amenaza externa del Imperio Persa).

La primera de las tres vías puede estar representada en América del Norte, donde el predominio de EE.UU. hace imposible plantearse la idea de un conflicto internacional convencional. De hecho en el área, más Centroamérica y el Caribe, la actividad militar convencional tiende a acercarse al modelo de acción policial, aunque conflictos como los de la Guerra del Fútbol demuestran como aún es posible que en los resquicios del interés de la superpotencia puedan desarrollarse choques «clásicos» entre países del área. Es probable, sin embargo, que estos no alcancen la duración y modalidad que tendrían en ausencia de un super-hegemon interesado en limitar las turbulencias en su área de semi-soberanía.

El camino griego, en cambio, parece estar bien ilustrado en el caso europeo, donde el temor a un enemigo imperial poderoso (la Unión Soviética) dio el impulso a la desintegración e irrelevancia del potencial conflictivo de intereses divergentes dentro del bloque occidental. Es más, probablemente el peligro de una hegemonía militar soviética estuvo compensado por la más sutil amenaza de una hegemonía económica y cultural de EE.UU.. Entre ambas amenazas, dieron lugar o impulsó respectivamente a la OTAN y a la Unión Europea. El camino kantiano podría encontrar elementos en las fases posteriores de la experiencia europea, pero también podría estar siendo ensayada en el Asia oriental y América del Sur. El desarrollo de la interdependencia y de intereses indivisibles entre las partes puede ser un proceso mucho más lento y secular que en el caso de las alianzas que se inician ante un peligro inminente y avasallador ante un poder incontrarrestable.

Cabe terminar esta sección preguntándose, entonces, cuáles son los elementos de cada uno de estos tres caminos (de otros no mencionados), que podrían discernirse

[8]V. de Inmanuel Kant: Ensayo sobre la paz perpetua entre las naciones.

en el caso latinoamericano como posibles incentivadores de un proceso de profundización de las tendencias a la ulterior reducción de los conflictos de tipo convencional «clásico» y a la constitución de una comunidad de seguridad hemisférica [9].

Las nuevas problemáticas de seguridad

Algunos autores han llamado la atención sobre el hecho de que las sociedades civiles se hallan crecientemente interconectadas y sus actividades son cada vez más funcionalmente interdependientes. Esto habría propiciado un ámbito de realidades y problemáticas sociales inter-nacionales, aunque no inter-estatales. El término «cuestiones intermesticas» ha sido acuñado para describir estos ámbitos de relación entre sociedades civiles y sus actividades, por debajo y sin pasar por los Estados.

Puede argumentarse, asimismo, que esta esfera de realidades y ámbitos genera una serie de problemas específicos de seguridad que cruzan las fronteras. Podríamos definir la esfera de las cuestiones de seguridad «intermesticas» como aquellos problemas de seguridad que las actividades transnacionales de las sociedades civiles generan para los aparatos y soberanías estatales. En general, y más típicamente, estas cuestiones de seguridad son asuntos que tradicionalmente han caído bajo la égida de aparatos de seguridad interna o seguridad pública. La novedad es que un creciente número de asuntos de seguridad interna, de corte «político» o «policial» terminan siendo asuntos internacionales impactando ya no sólo sobre la seguridad del Estado donde se originan, sino sobre la de otros, muchas veces geográficamente muy lejanos. En otros casos, ya no puede ni siquiera señalarse una sociedad o país como «exportador» u origen del problema, sino que se trata de difusas redes de actividades que involucran a una verdadera sociedad civil transnacional. Estos problemas desbordan rápidamente el ámbito de competencia de los aparatos represivos internos, aun de los aparatos de seguridad policial coordinados o sumados. Se produce, en realidad, un verdadero salto cualitativo que hace que tales asuntos, hasta ahora de corte netamente doméstico, se transformen en asuntos internacionales y que terminen siendo preocupaciones centrales de los aparatos estatales-burocráticos que clásicamente habían tenido por área de competencia privativa las relaciones interestatales centradas en las interacciones con sus análogos de otros países. Pasamos, pues de una estructura en donde la política internacional ya no está típicamente definida por las transacciones entre aparatos militar-burocráticos vinculados a la defensa externa y por los asuntos que les eran propios, a una

[9] V. Hugo Palma: «Medidas de Confianza Recíproca» en Seminario Internacional sobre Seguridad Democrática Regional: Una Concepción Alternativa de Seguridad, Santiago, 1988.

donde estos últimos aparatos deben empezar a ocuparse de una variedad creciente de asuntos que son el resultado de las actividades «naturales» de las distintas sociedades civiles y de la emergente sociedad civil transnacional[10].

Un ejemplo claro de este conjunto de fenómenos se puede encontrar en la tendencia contemporánea a hacer de otros asuntos estrictamente policiales, sociales o económicos, temas que caen bajo la competencia de los establecimientos estratégicos estatales. Así, por ejemplo, la cuestión del narcotráfico[11], los problemas de las migraciones internacionales, los efectos internacionales de las turbulencias políticas intra-nacionales, e incluso los efectos medio ambientales de actividades espontáneas de los actores socioeconómicos locales o multinacionales (los impactos ambientales de la actividad humana no son provincia exclusiva de las grandes empresas multinacionales, la sumatoria de las prácticas de muchísimos campesinos tradicionales pueden tener efectos globales tan importantes como los de las empresas de avanzada y alcance global).

Esta lista me parece bastante ilustrativa de este proceso de transposición de asuntos internos al ámbito de competencia interestatal. De esta forma, nos parece posible pensar que en realidad no es tan arbitrario ni manipulador el que varios gobiernos súbitamente «descubran» ciertas problemáticas (i.e. el narcotráfico[12]) como asuntos de relevancia estratégica. En un mundo westphaliano de soberanías autocontenidas, efectivamente, tales asuntos no tienen por qué ser admitidos como asuntos de seguridad internacional. Es posible, sin embargo, pensar que en un mundo post-westphaliano, sea legítimo, o al menos comprensible que tales temas sí tengan, objetivamente, una gravitación sobre la textura de la seguridad internacional y constituyan una problemática relevante en tal esfera[13].

Sin embargo, el proceso de internacionalización societal no surge solamente desde las iniciativas desreguladas de la sociedad civil, ello también es resultado de ciertas estrategias políticas de las élites burocráticos-militares[14]. Algunas iniciativas centra-

[10]Un ejemplo del debate en torno a este tema puede encontrarse en el caso chileno, donde se ha abierto de manera tal vez más intensa. A ese respecto se pueden citar trabajos que desde perspectivas contrapuestas enfrentan la cuestión de las nuevas imágenes de la defensa; v. Miguel Navarro: «Hacia una política de defensa» en Fuerzas Armadas y Sociedad Nº 4 FLACSO-Chile, 1990; Emilio Meneses: «El debate sobre la política de defensa en Chile» en Sociedad y Fuerzas Armadas Nº 1, Universidad de Chile, 1990; Augusto Varas: «Fuerzas Armadas y transición democrática» en Convergencia Nº 19/20, 1991.

[11]V. Van Wert: op. cit.; Peter Smith: op. cit.; McDonald: op. cit.; Kenneth Sharpe; «The Drug War. Going After Supply: A Commentary» en Journal of Interamerican Studies and World Affairs.

[12]Van Wert: op. cit.; Peter Smith: op. cit.; McDonald: op. cit.

[13]V. Robert Pastor: Whirlpool: Us Policy Towards Latin America and the Caribbean Princeton University Press, Princeton, 1993.

[14]Augusto Varas: La política de las armas en América Latina, FLACSO, Santiago, 1988.

lizadas que en un primer momento se justifican como mecanismos para fortalecer e incrementar los recursos del poder nacional, entendido como capacidades utilizables por el Estado y movilizables desde éste, terminan a la larga, por la vía de las consecuencias no anticipadas, provocando un reforzamiento de fenómenos de reticulación socioeconómica y política que pueden llegar a socavar aún más el control soberano del aparato estatal sobre la reproducción social. Típicamente es el efecto de los procesos de integración inducidos por los gobiernos de la región; van creando - aunque aún de manera incipiente - una estructura de incentivos y de interdependencias que limitan la libertad de maniobra estratégica para posibles reafirmaciones futuras del interés nacional tout court frente a posibles contendores extranjeros.

La propia posible rigidez de los sistemas estatal-nacionales frente a la interdependencia societalista puede ser dependiente de los propios procesos de transnacionalización. En efecto, la reticulación a través de las fronteras no sólo abarca lo que comúnmente se denomina sociedad civil - identificada con los espacios sociales y económicos prepolíticos - sino que también abarca a la llamada sociedad política, es parte del proceso que aquí intentamos describir, el que los propios sistemas de gobierno, partidos políticos, opiniones públicas, aparatos políticos-culturales, comiencen a adquirir una impronta intermestica distintiva. La política de cada uno de los países de la región se hace crecientemente presente en la de sus vecinos y aún más allá. Este proceso de interdependencia política puede también traer aparejada una paulatina transformación de la óptica de las élites políticas respecto a la naturaleza del Estado, su rol internacional y la sustancia de su seguridad, flexibilizando y ampliando la agenda y el enfoque de lo que constituye efectivamente tal seguridad y el interés nacional. Es posible, por lo tanto, que veamos una creciente ductilidad en la manera como los gobiernos de la región conceptualicen los «objetivos» e «intereses» superiores del Estado. En especial parece posible que se comience a internalizar en los sistemas estatales una visión del interés público que acepte la posibilidad de la mutua dependencia, de la vulnerabilidad compartida y de las lógicas de suma variable en el trato internacional. Esto sería un importante paso en la constitución de una lógica estatal capaz, al mismo tiempo de reconocer la pertinencia estratégica de las actividades de la sociedad civil intermestica, de asumirlas no sólo como amenaza sino como oportunidad creativa para los aparatos públicos y para la propia expansión de su horizonte de intereses y de objetivos.

Un punto importante dentro de esta posible evolución de los Estados latinoamericanos frente al desafío de la internacionalización socioeconómica es la forma como las FFAA locales van a poder asimilar estos procesos. Una visión «clásica» del rol

militar, tendería a minimizar la pertinencia e importancia de estos procesos para los perfiles y la planificación estratégica de los militares. Asimismo, los procesos de reticulación societal podrían ser vistos como una amenaza para la autonomía y capacidad autosuficiente de los Estados y de los aparatos castrenses. Por otra parte, si las FFAA de la región deciden y pueden tomar la delantera de estos procesos, deberán ser capaces de asumir efectivamente nuevas nociones de seguridad compartida, de confianza mutua y de indivisibilidad de las capacidades nacionales[15]. En realidad, deberían poder avanzar hacia una concepción en la cual el interés de cada componente nacional sea la maximización de la capacidad autorregulativa y de la estabilidad del conjunto del sistema; esto implica lograr una visión de la seguridad donde la de cada país esté en función directa (y no inversa) de las de sus vecinos próximos y distantes[16]. A este respecto resulta muy importante el desarrollo de regímenes específicos de seguridad que enfaticen los elementos de mutua dependencia en el logro de la estabilidad de la paz y de los objetivos específicos del respectivo sistema[17].

Este proceso de transnacionalización de las sociedades civiles no necesariamente implica, en todos los casos y para todos los efectos, a los países de la región entre sí. Nada determina que la densidad intermestica vaya a ser mayor dentro de la región y entre sus naciones integrantes. En algunos casos, la clásica extroversión regional de las sociedades y culturas latinoamericanas puede producir que la sociedad civil internacional tenga núcleos prioritarios a partir de flujos de mayor intensidad hacia y desde agregaciones extra-regionales. Ello tendería a la desintegración social de la región, diferenciando su interior, creando mayores heterogeneidades entre sus componentes y mayores homogeneidades con otros polos de interacción no latinoamericanos. Esto abre la posibilidad de regímenes de seguridad que no estén organizados hemisféricamente, sino de manera tal que corten transversalmente la región, segmentándola y centrando cada una de sus partes en sistemas exógenos de interacción internacional.

Seguridad y estatalismos supranacionales

[15]Para un tratamiento en profundidad de este tema, v. de Augusto Varas: «Las medidas de confianza mutua en la América Latina de la post-Guerra Fría» en A. Varas e Isaac Caro (eds.): Medidas de confianza mutua en América Latina, FLACSO/Stimson Center/Ser, Santiago, 1994; también, Enrique Gomariz: «Seguridad regional, doctrina estratégica y políticas de seguridad en América Latina» en Cooperación para la paz y seguridad compartida en América Latina: perspectivas para el siglo XXI, CLADDE/RIAL, Santiago, 1989.

[16]V. Juan Somavía y José Miguel Insulza: Seguridad democrática regional: una concepción alternativa, Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

[17]V. CLADDE/RIAL: op. cit., 1989 y también E. Gomariz: «Las medidas de confianza en el contexto de los sistemas de seguridad» en Limitación de armamentos y confianza mutua en América Latina, CLADDE/RIAL, Santiago, 1988; James Toulchin: op. cit., 1994.

En la presente sección discutiremos otros desafíos a la soberanía entendida clásicamente. Se trata de aquellos que surgen de la formación de embriones de estatalismo supranacional. Como se recordará, el sistema westphaliano de Estados permitió que los principios territoriales ajustaran cuentas y pusieran bajo su estricto control, no sólo las soberanías parciales, segmentales (corporativas, municipales, territorial-feudales, eclesiásticas) y sub-nacionales, sino que también terminó con la presencia y eficacia de cualquier autoridad supranacional efectiva (Iglesia, Imperio). En la actualidad, podemos ver cómo no sólo las soberanías parciales y sub-nacionales parecen retornar con fuerza, sino también las de tipo supranacional. Esta tendencia se ve reflejada en la actual discusión sobre la limitación creciente de la soberanía nacional en asuntos que desde 1648 habían sido considerados estrictamente internos[18]. De allí la crisis del principio de no-intervención y de soberanía irrestricta de los Estados sobre su población y territorio.

Esta tendencia puede verse en la paulatina expansión de las competencias de distintos organismos internacionales sobre los Estados, y en creciente número de materias. Es cada vez más habitual y suscita menos escándalo que se propongan medidas que limitan la capacidad de los Estados para llevar adelante políticas internas, exteriores, económicas y de seguridad autónomas y libres. Incluso la política interna civil está siendo de hecho tutelada crecientemente, y ya despuntan regímenes y acuerdos internacionales que establecen normativas imperiosas sobre una enorme variedad de cuestiones hasta ahora ajenas a instituciones o actores foráneos.

Esto socava uno de los componentes fundamentales de cualquier pretensión nacional de poder, una política de seguridad autodeterminada; de hecho, se torna cada vez más relativo y difuminado el contenido mismo de esa soberanía nacional y de esa sustancia autocontenida que recubre el concepto de Estado-nación. Esta transferencia de facto de poderes a autoridades supranacionales afecta en grado distinto a casi todos los países; aunque hay quienes sostienen (Susan Shrange), que EE.UU. se coloca por encima de la tendencia, fortaleciendo su hegemonía estatal sobre el conjunto de Estados y gravitando de manera excluyente sobre los organismos internacionales en proceso de expansión de competencias. Sea o no así, lo cierto es que la actual tendencia parece tener un límite: no está en ciernes un gran Estado o imperio mundial, sino que más bien se trata de un proceso en donde una red de instituciones internacionales de distintos niveles y laxamente articuladas operan en presencia de un Estado que según el tipo de régimen, asunto o crisis puede ejercer o no grados distintos de hegemonía sobre las instituciones supranacionales.

[18]Robert Pastor: op. cit.

Podría decirse que el nuevo orden internacional emergente implica un supranacionalismo capaz de ser efectivo en la medida en que un Estado, o coalición de Estados, pueda ser garante y animador de los regímenes, instituciones y capacidades de acción que lo constituyen. El problema de los países latinoamericanos y de su soberanía es que se insertan en una esfera de gravitación sobre la que están dirigidos el interés y la eficacia de la potencia garante. EE.UU. puede abandonar Somalia o suspender su participación en el bloqueo a Bosnia, pero difícilmente podría pensarse en tal retirada si la crisis fuese en México o en Haití. Por lo tanto, los Estados latinoamericanos, al menos los que no pertenecen al Cono Sur, deben enfrentar una situación donde la potencia hegemónica nacional tiene las mayores capacidades e intereses en activar y promover el nuevo multinacionalismo, así como en erosionar las soberanías nacionales. La dificultad para los gobernantes de la región es que la tendencia imperial apunta a convertir a la mayor cantidad de ámbitos de competencia hasta ahora estatales en asuntos supraestatales, con transferencia de competencias a instancias regionales o globales, algunas de las cuales ni siquiera son integradas de manera significativa por los gobiernos o Estados afectados. De hecho, se esboza una tendencia a sostener que la confianza en las economías y sistemas políticos de la región sólo puede garantizarse en la medida en que los Estados entreguen determinadas cuotas de soberanía. Ya en algunos casos se han exigido monitoreos internacionales de procesos electorales como condición para su legitimidad política. En otras palabras, hay casos en los que sólo son confiables aquellas elecciones cuyo manejo, control y validación queda en alguna medida fuera de la jurisdicción del Estado respectivo. Este es sólo un ejemplo de la tendencia a exigir instancias supranacionales (a veces en combinaciones con instancias no-gubernamentales internacionales: ONGs, Iglesias, etc.) como interlocutores válidos frente a ciertas decisiones o eventos de la política o la vida socioeconómica local.

Esta tendencia tiene un impacto conflictivo sobre las fuerzas armadas de la región. Se expresa, por ejemplo, en la creciente legitimidad de la idea del desarme y de la vía costarricense de desmilitarización. Los militares latinoamericanos sospechan en más de un caso que existe una estrategia concertada y global para eliminar los ejércitos de sus países, para así facilitar aún más la «panameñización» de los Estados latinoamericanos. La desaparición de los ejércitos sería una fase avanzada del proceso de devolución «hacia arriba» de la soberanía de las naciones y entraría una paulatina monopolización de la fuerza militar global en manos de EE.UU., que así, al menos según esta versión, podría avanzar en dirección de convertirse en una especie de Leviathan internacional. En esta visión la paz sólo podría lograrse en la medida en que los Estados sean despojados de una capacidad militar significativa, y ella se concentre en un actor único, que impondría la exclusión de la guerra por

la fuerza de su monopolio del control del poder bélico. Esto podría perfectamente hacerse tras el escudo de un organismo internacional, controlado eso sí por el poder hegemónico o por éste y sus aliados más firmes e incondicionales.

Al margen de la verdad que pueda haber tras esta pesadilla castrense, lo cierto es que todavía mueve poderosamente el imaginario de varios establecimientos militares de la región. Esto tiene el extraño efecto de generar una especie de antiimperialismo o anti-yanquismo militar justo cuando tales actitudes parecen en franca retirada en la sociedad civil y en los medios académicos, donde estaban firmemente arraigadas hasta hace unos quince años. Se da la curiosa situación de que las FFAA regionales sienten que una de las tareas más importantes desde el punto de vista de su acción estratégica es convencer a los civiles de que el nuevo multinacionalismo es una amenaza para los objetivos clásicos del Estado, y en segundo lugar defender la idea de que aún existe un núcleo de interés nacional-estatal digno de ser resguardado frente al sistema plausible y válido, y finalmente defender la utilidad de las FFAA, aunque ahora parezca cada vez más difícil hacerlo desde la perspectiva de aparatos de defensa del territorio y de la soberanía tradicionalmente entendida (soberanía que hoy día tiene menos referentes claros e inequívocos[19]. Es por ello que los militares latinoamericanos buscan denodadamente poner un marco límite a lo que el Estado puede entregar de su soberanía, y por otro lado buscan autojustificaciones institucionales no convencionales para defender su supervivencia organizacional, en un medio que ya no ve como tan cruciales o factibles las metas clásicas que daban su ethos a estas reparticiones.

Es por ello que en este momento, los discursos militares reflotan con nueva fuerza, ya no sólo este antiimperialismo tardío y postrero, sino que también dan nuevo lustre a las viejas teorías derivadas de la escuela de la modernización y del período dorado de la acción cívica (años 60). Las FFAA hallarían su nueva raison d`etre como aparatos portadores de un proyecto de difusión de la modernidad en una población aún atrasada y rezagada respecto de las exigencias del mundo actual, y podrían proporcionar recursos de infraestructura y humanos al esfuerzo del desarrollo y de integración nacional a la cosmopolis occidental. A esto se uniría - aunque con ambivalencias evidentes - el reconocimiento de su rol histórico inconfeso de aparatos policiales y de orden interno. Para ello resulta crucial hacerse portadores de una visión de las sociedades nacionales como enormemente violentas y caóticas, de forma tal de justificar una reforzada presencia militar-policial en distintos ámbitos[20]. Un ejemplo notable de ello es el muy difundido episodio de la invasión de las

[19]Un ejemplo de estas preocupaciones en Memorial del Ejército Nº 438. Ejército de Chile, 1991.
[20]Juan Rial: «The Armed Forces and Democracy; the Interests of Latin American Military Corporations in Sustaining Democratic Regimes» en Goodman, Mendelson y Rial: The Military and Demo-

favelas de Río de Janeiro por parte de las FFAA brasileñas, o de similares y más modestos ejercicios de las FFAA ecuatorianas en los suburbios de Guayaquil, sin dejar de mencionar el ya antiguo y nunca abandonado rol histórico de las FFAA colombianas.

El problema que enfrentan los sistemas políticos latinoamericanos es muy serio en el largo plazo: cómo proporcionara sus militares una imagen objetivo de su telos institucional compatible con un rol militar libre de tentaciones irredentistas, o de una destrucción de su especificidad corporativa en la búsqueda atormentada de una misión dotada de sentido, en un mundo que parece despojar de dicho sentido a las metas clásicas de defensa de una marchita soberanía estatal[21]. Por otra parte, no es claro cuál debe ser el límite deseable de la expropiación supra-estatal de competencias, ni en qué medida ella es beneficiosa para la población y las instituciones de la región. Este debate es todavía incipiente, deberá sin duda abrirse más en el futuro. ¿Qué hacer con la idea misma de Estado-Nación en un mundo marcado por la gravitación de un imperialismo cosmopolita y multiforme?

Referencias

*Toulchin, Jospeh, PEACE AND SECURITY IN THE AMERICAS. - Chile, Woodrow Wilson Center/CLADDE/FLACSO. 1994; Redefining National Security in the Westem Hemisphere: the Role of Multilateralism.

*Van-Wert, James, JOURNAL OF INTERAMERICAN AND WORLD AFFAIRS. 30 - 1988; Varas, A.; Caro, Issac -- The US State Department's Narcotics Control Policy in the Americas.

*Smith, Peter, DRUG POLICY IN THE AMERICAS. - Colorado, Westview Press. 1992; Goodman, L.; Mendelson, J.; Rial, J. -- Military Expenditure: International Comparison of Trends.

*McDonald, Scott, DANCING ON A VOLCANO: THE LATIN AMERICAN DRUG TRADE. - Nueva York, Praeger. 1988; Goodman, L.; Mendelson, J.; Rial, J. -- El Desafío Institucional de la Seguridad Europea.

*Hewitt, Daniel, IMF WORKING PAPER. - 1991; Zona de paz en América Latina: ¿una propuesta factible?

*Monteil, Jean F., FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD. 4 - Santiago; Medidas de Confianza Recíproca.

*Sanahuja, José, LA UNION EUROPEA Y EL TRATADO DE MAASTRICHT: ¿UNA NUEVA EUROPA?. - San José, FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales. 1992; Hacia una política de defensa.

cracy.

[21]Louis Goodman y Joanna Mendelson: «The threat of New Missions: Latin American Militaries and the Drug War»; en Goodman, Mendelson y Rial, cit. Lexington. Mass. 1990.

*Anónimo, SEGURIDAD, PAZ Y DESARME: PROPUESTAS DE CONCERTACION PACIFICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. - Santiago, CLADDE/FLACSO. 1992; El debate sobre la política de defensa en Chile.

*Anónimo, CONFERENCIA SOBRE LA SEGURIDAD Y LA COOPERACION EN EUROPA: CARTA DE PARIS PARA UNA NUEVA EUROPA. - París. 1990; Fuerzas Armadas y transición democrática.

*Kant, Inmanuel, ENSAYO SOBRE LA PAZ PERPETUA ENTRE LAS NACIONES. - Santiago. 1988; The Drug War, Going After Supply: A Commentary.

*Palma, Hugo, SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD DEMOCRATICA REGIONAL: UNA CONCEPCION ALTERNATIVA DE SEGURIDAD. - Chile, FLACSO-Chile. 1990; Las medidas de confianza mutua en la América Latina de la post-Guerra Fría.

*Navarro, Miguel, FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD. 4 - Chile, Universidad de Chile. 1990; Seguridad regional, doctrina estratégica y políticas de seguridad en América Latina.

*Meneses, Emilio, SOCIEDAD Y FUERZAS ARMADAS. 1 - 1991; Las medidas de confianza en el contexto de los sistemas de seguridad.

*Vans, Augusto, CONVERGENCIA. 19/20 - Princeton, Princeton University Press. 1993; The Armed Forces and Democracy; the Interests of Latin American Military Corporations in Sustaining Democratic Regimes.

*Sharpe, Kenneth, JOURNAL OF INTERAMERICAN STUDIES AND WORLD AFFAIRS. - Santiago, FLACSO. 1988; The threat of New Missions: Latin American Militaries and the Drug War.

*Pastor, Robert, WHIRLPOOL: US POLICY TOWARDS LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. - Santiago, FLACSO/Stimson Center/Ser. 1994;

*Varas, Augusto, LA POLITICA DE LAS ARMAS EN AMERICA LATINA. - Santiago, CLADDE/RIAL. 1989;

*Varas, Augusto, MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN AMERICA LATINA. - Caracas, Nueva Sociedad. 1990;

*Gomariz, Enrique, COOPERACION PARA LA PAZ Y SEGURIDAD COMPARTIDA EN AMERICA LATINA: PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI. - Santiago, CLADDE/RIAL. 1988;

*Somavía, Juan; Insulza, José M., SEGURIDAD DEMOCRATICA REGIONAL: UNA CONCEPCION ALTERNATIVA. - Chile, Ejército de Chile. 1991;

*Gomariz, E., LIMITACION DE ARMAMENTOS Y CONFIANZA MUTUA EN AMERICA LATINA. - Lexington-Mass. 1990;

*Anónimo, MEMORIAL DEL EJERCITO. 438 - Lexington-Mass. 1990;

*Rial, Juan, THE MILITARY AND DEMOCRACY. -

*Goodman, Luis; Mendelson, Joanna, THE MILITARY AND DEMOCRACY. -

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 138, Julio-Agosto de 1995, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**