

Carlos Portales C.

**Seguridad compartida en América Latina:
desafío del siglo XXI.***

Para la América Latina contemporánea existen pocas nociones que presenten características más difusas y que a la vez tengan tanta incidencia en la vida de los pueblos como la noción de seguridad.

Desde el punto de vista de sus relaciones internacionales, los países de la región quedaron insertos desde la Segunda Guerra Mundial en la lógica de la seguridad global y durante la postguerra se ajustaron al nuevo mundo bipolar. Sin embargo, durante los últimos tres lustros las bases del sistema regional de seguridad fueron erosionándose: ha cambiado el poder relativo de los Estados Unidos en el plano global y regional, disminuyendo aún más su influencia en el régimen de seguridad como resultado de sus propias políticas; muchos países de la región han diversificado sus vínculos internacionales, particularmente en el plano de sus relaciones militares y algunos han desarrollado una capacidad de producción bélica que les permite reformular sus vinculaciones externas.

En Sudamérica, esta situación fue acompañada durante los años 60 por la adopción en las FF.AA. de doctrinas de seguridad nacional que las impulsó a trasladar su visión de confrontación internacional al plano interno; a ocupar por largos períodos el gobierno; y a desarrollar desde éste un proceso de militarización que permeó los ámbitos político, económico y social de los países de la zona. Las transformaciones políticas que han llevado a procesos de transición a la democracia en la mayoría de los países sudamericanos ha recibido como legado

* Trabajo presentado en el Seminario "Cooperación para la Paz: América del Sur en el siglo XXI", Instituto Peruano de Relaciones Internacionales (IPRI) y Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), Lima, 14 al 16 de septiembre de 1988.

relaciones cívico-militares signadas por percepciones muy diferentes de los problemas políticos y de seguridad que deben enfrentar sus naciones.

En América Central, durante los años 80 se han estado desarrollando agudos conflictos socio-políticos y confrontaciones armadas internas, encadenadas a actores internacionales. Las definiciones de seguridad prevalecientes en Estados Unidos han propiciado el componente militar como un medio determinante en la resolución de esos conflictos.

El planteo de una concepción de seguridad compartida en la región supone la doble tarea de aunar conceptos y políticas entre los países que la componen y también al interior de cada una de las sociedades nacionales. La puesta en vigencia de esquemas de seguridad compartida requiere también contar a lo menos con la aquiescencia pasiva de la gran potencia que ha tenido una influencia dominante en la región.

Los ámbitos de seguridad

El factor estadounidense es central para entender los márgenes de fórmulas de seguridad alternativa en América Latina. Desde el punto de vista de la seguridad regional, la percepción del interés y la disminución de la influencia estadounidense no son homogéneas. La Cuenca del Caribe, que incluye a América Central, sigue siendo considerada crucial por Estados Unidos y en consecuencia, este país sigue desempeñando una activa presencia en esa zona. En América del Sur, en cambio la percepción del interés norteamericano es menos central y sus medios de influencia han declinado significativamente. Esto permite distinguir situaciones que podrían constituirse en ámbitos de seguridad subregional distinguibles, aunque interrelacionados.

Los mecanismos de seguridad

El sistema de seguridad interamericano ha estado centrado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Aunque este tratado mantiene su vigencia formal, a consecuencias de la guerra de las Malvinas su carácter de mecanismo de defensa colectivo quedó deteriorado. Es evidente que el concurso estadounidense es esencial para poner en movimiento efectivo los

mecanismos del sistema interamericano. En esas condiciones el TIAR mantiene su valor teórico para la protección contra un ataque extracontinental de una potencia enemiga de Estados Unidos, probabilidad casi imposible fuera de una eventual conflagración mundial. En todo caso esta alianza todavía inscribe de algún modo a los países latinoamericanos en el sistema de defensa occidental, aunque esta percepción es mucho más nítida en las FF.AA. latinoamericanas que para sus gobiernos civiles.

Históricamente, los organismos multilaterales dentro del sistema militar interamericano no han contribuido a una efectiva integración militar, ni han proporcionado aportes significativos a la defensa de cada uno de los países. La Junta Interamericana de Defensa (JID) ha desempeñado funciones secundarias de asesoría formal del sistema; el Colegio Interamericano de Defensa (CID) ha tenido un papel menor en la educación militar, con mayor incidencia en la socialización de las élites militares centroamericanas. Las instancias periódicas de encuentro entre las ramas de las Fuerzas Armadas americanas -las Conferencias de Comandantes en Jefe- han tenido un mayor desarrollo, intensificando la comunicación entre FF.AA. y siendo un ámbito de socialización de los puntos de vista estadounidenses. Mucho más importantes fueron los vínculos bilaterales entre las Fuerzas Armadas norteamericanas y las de cada país latinoamericano.

Sin embargo, a través de los años no se han conseguido niveles más altos de institucionalización, ni formas de operación integradas del sistema militar interamericano. Más aún, los lazos bilaterales entre Estados Unidos y las FF.AA. latinoamericanas se debilitaron a partir de la década de los sesenta. Los vínculos de aprovisionamiento de armas y de entrenamiento militar, que constituían el núcleo de la relación, disminuyeron su intensidad o dejaron de existir del todo.¹

¹Durante los ochenta, sin embargo, las vinculaciones entre Estados Unidos y las FF.AA. de los países centroamericanos -con la excepción de Nicaragua- se intensificaron, creando nuevas avenidas de influencia estadounidense en la subregión. Los casos de El Salvador y Honduras han sido los más evidentes. Sin embargo, dada la complejidad de la situación centroamericana estos lazos no han sido instrumentos para lograr la paz regional. Más bien han sido parte de la estrategia de la Administración Reagan para el desarrollo del conflicto.

En síntesis, este peculiar sistema de seguridad colectiva con una incipiente estructuración multilateral y múltiples vinculaciones bilaterales no ha logrado integrar sólidamente los intereses de la defensa de todos sus miembros.

Los objetivos de seguridad

El propósito central del sistema, la alianza contra la amenaza extrahemisférica, mantiene su vigencia sólo si corresponde a la definición de Estados Unidos, país dominante en la alianza. Este objetivo central marca asimismo el límite que no pueden traspasar los países miembros, sin incurrir en graves problemas con la potencia dominante.

En la práctica ese propósito se tradujo en la adopción de la perspectiva de la seguridad nacional que introdujo la preocupación antisubversiva en las FF.AA. latinoamericanas debilitando los sistemas políticos democráticos e introduciendo a los militares en la perspectiva del ejercicio del poder o del control permanente del sistema político.

En términos de la relación entre los miembros del sistema, el sistema de seguridad regional no ha logrado garantizar la prevención de los conflictos. El interés de la potencia dominante continúa siendo evitarlos -si no se trata de una situación que estimen ha traspasado el límite aceptable para sus intereses de seguridad- pero los medios de que dispone para conseguirlo son limitados. El funcionamiento multilateral del sistema no ha desarrollado formas de prevención y resolución de conflictos eficaces y los vínculos bilaterales entre Estados Unidos y los países de la región ya no son suficientes para garantizar por sí solos la paz intrarregional.

Como balance se puede afirmar que el sistema militar interamericano, tal como existe hoy día, no garantiza en forma eficaz el logro de los objetivos de defensa de los países de la región.

El nuevo contexto

Las dificultades de estructuración de un sistema militar interamericano integrado -debido a las diferentes perspectivas de una potencia con orientación global y de los países de la región, aún durante el período de bipolarismo de las relaciones

internacionales y de predominio incontrarrestado de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental- hace muy poco factible que se puedan volver a intentar mayores grados de formalización de tal régimen. El sistema internacional ha perdido los rasgos de bipolarismo que lo caracterizaron durante fines de los cuarenta y los cincuenta, algunos países latinoamericanos emergen con una nueva presencia en la escena regional y aún los países más pequeños afirman su entidad nacional, utilizando sus recursos para lograr márgenes de autonomía para sus políticas.

En este contexto cabe más bien plantearse la búsqueda de nuevas formas de *seguridad compartida* entre los países latinoamericanos que no excluyan campos de cooperación más específicos con EEUU, basados en los temas de coincidencia efectiva entre Latinoamérica y la potencia del Norte. De ahí que la agenda no deba estar centrada en la reconstrucción de un sistema militar interamericano, sino en la búsqueda de regímenes de seguridad compartida a través del desarrollo incremental de nuevas formas estructuradas de cooperación en materia de seguridad, que eventualmente puedan transformarse en regímenes especializados de cooperación para llegar finalmente a regímenes comprensivos.

Las posibilidades de cooperación regional en materia de defensa deben partir de la coincidencia de los intereses entre las partes. La distinción entre los ámbitos de la Cuenca del Caribe y América del Sur puede servir de punto de partida para la identificación de los intereses compartidos entre los estados miembros y su relación con Estados Unidos.

La Cuenca del Caribe

América Central y el Caribe han sido el principal campo de confrontación regional durante los ochenta. En esa subregión, Estados Unidos han definido su interés de seguridad en la eliminación de un tipo de régimen cuya orientación coincide con su enemigo estratégico y que puede llegar a ser un apoyo al desarrollo de capacidades militares del adversario. Más aún, tal régimen es considerado como desestabilizador potencial de los países vecinos. En esta perspectiva, el componente bélico desde el punto de vista estadounidense es crucial para resolver los conflictos de la región. Para ello ha desarrollado una política de creación de un ejército contra el gobierno de Nicaragua y ha implementado una fuerte ayuda militar a El Salvador y

Honduras. La cooperación militar ha consistido en la entrega de equipo, entrenamiento y asesoría en el desarrollo de operaciones contrainsurgentes y en la conducción de una "guerra de baja intensidad" contra el régimen sandinista.

Los países latinoamericanos han tomado diversas perspectivas en el conflicto. Los gobiernos de El Salvador y Honduras siguieron la posición estadounidense. Sin embargo, al prolongarse la guerra han empezado a coincidir, al menos en la declaración de propósitos, con la búsqueda de alternativas negociadas a los conflictos regionales. A principios de los años 80, algunos gobiernos militares sudamericanos habían comenzado a colaborar en la perspectiva estadounidense, pero la toma de posición norteamericana en la guerra de las Malvinas cortó esos vínculos.

Nuevas iniciativas latinoamericanas, a mediados de los ochenta, enfocaron de un modo diferente los problemas de la subregión. Para el grupo de Contadora -y para el grupo de apoyo que formaron los nuevos regímenes democráticos sudamericanos- la situación centroamericana constituía un problema de seguridad que podría afectarlos si se llegaba a generalizar en la región la confrontación de carácter militar que involucraba progresivamente en la guerra a las grandes potencias. El término del conflicto bélico y las garantías de seguridad debían abrir el camino a la solución de los agudos problemas socio-políticos de América Central. El progresivo camino de la adopción de medidas de confianza, la limitación de armamentos y la creación de garantías de seguridad, en las que tomarían parte los estados de la región y los países latinoamericanos con la aceptación de las grandes potencias involucradas, indicaba un diagnóstico y un camino de resolución de los conflictos muy distinto del estadounidense. El interés compartido de los países latinoamericanos es entonces evitar el conflicto bélico y el involucramiento militar de las grandes potencias en la subregión.

Después del estancamiento de Contadora, han sido los propios países centroamericanos los que adoptaron compromisos de paz centrados en la suspensión de los conflictos armados internos y en medidas de reforma e integración política contemplados en el Acta de Esquipulas. La efectiva implementación de este camino no sólo requiere la cooperación de las partes, sino que la aquiescencia de las potencias involucradas. La posición de Estados Unidos es determinante en viabilizar fórmulas de

seguridad alternativas que garanticen la paz en América Central.

Una agenda de cooperación subregional en materia de seguridad debe contemplar la desvinculación de los procesos de cambios socio-políticos de los conflictos armados internacionales y sólo se verá fortalecida con el logro de arreglos internos que asegurando formas de participación política, neutralicen las formas insurreccionales del disenso.

Para que pueda surgir un nuevo sistema de relaciones de seguridad interestatales, en una zona que Estados Unidos define como de alta prioridad, es necesaria una más precisa delimitación de los márgenes de acción de los estados de distinto signo. Por lo tanto, la agenda subregional también debería contener una revisión de las relaciones cubano-estadounidenses y entre Cuba y los demás países de la subregión. Si se trata de afirmar el papel subregional, teniendo en cuenta los intereses básicos estadounidenses, será preciso otorgar nuevas funciones manifiestas a países como Venezuela y eventualmente México; establecer las formas de cooperación y de prevención de conflictos entre los estados centroamericanos y caribeños; y buscar la forma de evitar el vínculo entre los conflictos internos y la confrontación internacional a través de la apertura de cauces de cambio socio-político que desincentiven la opción insurreccional.

América del Sur

Los problemas de América Central tienen un carácter específico que si bien afectan a toda América Latina no dan contenido a los principales temas de defensa y seguridad en América del Sur. En este subcontinente la estructura de los conflictos es más diversificada y menos aguda; las contiendas han seguido generalmente formas de resolución pacífica o permanecen latentes; la presencia e influencia estadounidense es más limitada y se han desarrollado importantes vinculaciones con otros países desarrollados, pero que no tienen el carácter de opciones estratégicas alternativas.²

²Carlos Portales, "Sudamérica, seguridad regional y relaciones con Estados Unidos", Estudios Internacionales, No. 75, Santiago de Chile, Julio-Septiembre 1986.

La *definición de los intereses de seguridad compartidos* entre los países sudamericanos se sitúan principalmente -pero no en forma exclusiva- en este ámbito subregional. Los objetivos de mantención de la integridad territorial y de creación de un ámbito adecuado para un desarrollo nacional, libre de presiones militares, se verán fortalecidos en una situación regional caracterizada por:

- la reducción y eliminación de los focos de conflicto entre los estados de la zona, incluyendo la prevención de la extensión de los conflictos centroamericanos;
- el manejo negociado de las rivalidades intrarregionales y la eliminación de la hostilidad en la competencia interestatal, lo que requiere mecanismos para la creación y desarrollo de intereses compartidos, no sólo entre los gobiernos sino también entre las FF.AA.;
- la vigorización de los mecanismos jurídicos de observancia del derecho internacional y el respeto de los tratados;
- la prevención de la competencia militar de las grandes potencias en la zona, incluyendo los mares adyacentes;
- el desarrollo de una política de limitación equilibrada del gasto regional y de la adquisición de armamentos, así como la coordinación de la producción bélica entre los países de la región, de manera de proveer a la seguridad compartida con costos aceptables para economías que enfrentan los desafíos del desarrollo;
- el fortalecimiento de los mecanismos de no proliferación nuclear para fines bélicos, sin perjuicio de los legítimos intereses de desarrollo energético de los países de la región.

La integración de estos objetivos en mecanismos de seguridad compartida requiere que se den cierta *condiciones de la cooperación* entre los países sudamericanos, teniendo en cuenta:

- a) un grado de autonomía relativa de la zona para definir sus intereses de seguridad y defensa. Los avances realizados en varios países sudamericanos para definir sus intereses en los mares adyacentes, en la Antártida, etc. desde el punto de

vista nacional son el comienzo de un proceso que debe culminar en definiciones subregionales compartidas en éstos y otros tópicos.

- b) el fortalecimiento de las iniciativas para evitar el conflicto Este-Oeste en la zona y especialmente las proyecciones bélicas de esa confrontación global. Este ha sido uno de los propósitos sudamericanos en la proyección de sus políticas frente al conflicto centroamericano.
- c) la definición de los intereses compartidos de seguridad teniendo en cuenta los propósitos de desarrollo económico y social de todos los países de la zona. Los intereses y roles comunes que puedan ir acordándose deben tener en cuenta las limitaciones del potencial económico regional y las prioridades del desarrollo social en una región con problemas sociales y en crisis de crecimiento económico debido al problema de la deuda externa.
- d) el establecimiento de mecanismos regionales de cooperación compatibles con la democracia política. Las fórmulas de seguridad compartida deben buscarse a través de la integración de los puntos de vista militares a una visión nacional y regional dirigida por los líderes civiles elegidos democráticamente en los estados sudamericanos.
- e) la búsqueda de los lineamientos anteriores a través de instancias que fortalezcan formas de relación compatibles con otros actores del sistema internacional y en particular con Estados Unidos, maximizando los intereses convergentes, sin perjuicio de la identidad latinoamericana.

Para lograr esos propósitos se deben poner en vigencia *esquemas informales y formales de concertación y cooperación subregional* de seguridad, primero a través de fórmulas discretas en ámbitos específicos para acceder progresivamente a esquemas más comprehensivos.

Diversos temas de seguridad regional deberían ser objeto de *regímenes discretos* definidos en común por los estados de la subregión. Para ello se debería partir de los regímenes bilatera-

les, subregionales y latinoamericanos existentes,³ buscando ampliar sus ámbitos de aplicación, cuando rijan en espacios limitados, o perfeccionando sus fórmulas para lograr mayores niveles de inclusividad. El fortalecimiento de las "redes de seguridad", consistentes en los tratados y mecanismos de resolución de conflictos en las relaciones intra-latinoamericanas, particularmente en el ámbito del entorno cercano, debe ser un punto de partida para desarrollar la seguridad regional compartida. Junto con esto, deben identificarse los nuevos problemas a los cuales la región debería dar respuestas comunes.

Los temas antiguos y nuevos sobre los que se deberá avanzar incluyen: la prevención y eliminación de los conflictos intrarregionales; la mantención de la zona fuera de la confrontación global -resolviendo los conflictos que envuelven a potencias extralatinoamericanas y previniendo la presencia de bases militares extracontinentales en la zona-; el campo de la no proliferación de armas nucleares; la limitación concertada del gasto militar, la limitación de la adquisición de armamentos y la cooperación en materia de producción de armamentos; el control de los espacios marítimos adyacentes; la participación en el desarrollo aeroespacial; el fortalecimiento de los mecanismos de derecho internacional para la resolución pacífica de los conflictos y que fomenten la cooperación entre los estados sudamericanos.

Una concepción de seguridad compartida puede avanzar a través de *regímenes comprensivos* como la zona de paz.⁴ Actualmente comienza a desarrollarse la iniciativa de Brasil, aprobada por una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de crear una zona de paz en el Atlántico Sur, régimen que integraría a países de la región con otros ribereños de esa zona del océano. El concepto también ha sido propuesto por Perú para el Pacífico Sur. Un régimen de zona de paz eventualmente podría aplicarse incluso a espacios terri-

³Carlos Portales, "Políticas de desarme y perspectivas de seguridad regional en América Latina", en EURAL, América Latina y Europa en el debate estratégico mundial, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1987.

⁴Carlos Portales, "Zona de Paz: una respuesta a los desafíos estratégicos de América Latina", Cuadernos Semestrales. EEUU: perspectiva latinoamericana, No. 15, CIDE, México, primer semestre de 1984.

toriales.⁵ Es importante que la formulación de estos regímenes tenga el propósito de aunar objetivos entre los potenciales miembros, teniendo en cuenta los intereses de todos los estados de la región que deben ser parte del régimen de seguridad compartida.

El desarrollo de una perspectiva común de seguridad compartida entre los países sudamericanos se verá favorecido si se integra armónicamente con formas de organización democráticas de las sociedades de la zona, con la existencia de capacidades disuasivas equilibradas entre los estados de la región y con la existencia de políticas exteriores coordinadas entre los países miembros.

Los mecanismos de derecho internacional y las organizaciones internacionales como formas de prevención y resolución de conflictos deben contribuir a disminuir concertadamente los niveles de disuasión entre los miembros del ámbito de seguridad compartida. El fortalecimiento del derecho internacional y de las organizaciones internacionales en las relaciones interamericanas, debería dar un nuevo impulso a la eliminación del recurso al uso de la fuerza y a la amenaza del uso de la fuerza que ha sido moneda corriente en la vida internacional de la región durante los ochenta.

La creación de mecanismos de seguridad compartida, que tengan en cuenta los intereses comunes y las especificidades subregionales, constituye un desafío a la capacidad de acción internacional de los países latinoamericanos. Su progresiva vigencia en los próximos años permitiría la eficaz cooperación para la paz en la región y sería un sustantivo aporte de América Latina a la seguridad global al llegar el siglo XXI.

⁵El concepto de zona de paz puede ser definido como un espacio territorial o marítimo determinado dentro del cual se debe prevenir el escalamiento de la confrontación entre las grandes potencias y eventualmente eliminar su presencia militar, permitir las actividades pacíficas de los miembros de la comunidad internacional y promover la cooperación de los Estados integrantes del ámbito para que resuelvan sus disputas y pongan en práctica procesos de desarme.