

## **Nuevas amenazas: aproximación desde una perspectiva internacional**

**Germán Montenegro**

**(PIFAS-UNQ)**

I) Democracia, apertura económica y distensión militar

En el lapso que transcurrió entre fines de los años 80 y a lo largo de la década de los 90 el escenario mundial ha estado signado por el desarrollo de una serie de fenómenos y profundas mutaciones que incidieron en la emergencia de un nuevo sistema internacional 1. La desactivación de la confrontación este-oeste a partir de la caída del Muro de Berlín (1989) y la disolución de la Unión Soviética (1991), marcó la conclusión de una etapa en la que se había articulado un orden mundial bipolar, estructurado alrededor del enfrentamiento político-militar entre las dos potencias hegemónicas los Estados Unidos y la Unión Soviética, basado en la contención mutua y en la estrategia militar de la disuasión. En este marco, la dimensión estratégico-militar emergió como el fundamento central del poder mundial y, en consecuencia, los elementos relacionados con la política militar y las cuestiones de seguridad internacional de las potencias mencionadas eran prioritarios y determinantes de las relaciones internacionales. De modo tal, que el sistema internacional servía de escenario a una polarización estratégica que englobaba al conjunto de los actores existentes en él, penetrando todos los aspectos de las relaciones internacionales e incidiendo hasta en la evolución de los conflictos y procesos políticos desarrollados en el interior de los estados. La dinámica del sistema quedaba determinada por el conflicto principal, en torno al cual se ordenaban las proyecciones de los restantes actores.

En el ámbito de los aspectos económicos y sociales, el escenario internacional fue el marco de una tendencia de aceleración de la "globalización", un proceso de larga y larvada incubación previa al período 1989-1991, que se expresa a través de la profundización de la internacionalización de las economías nacionales y de la regionalización, que es catalogado como un capítulo más en la evolución del sistema capitalista y que recibió un fuerte impulso al verse despojado de sobredeterminaciones militares y de seguridad que derivaban del conflicto este-oeste 2. Dirigido hacia la conformación de un mercado de alcance verdaderamente mundial y a la estructuración de un modelo global basado en criterios de mercado; ha sido descrito por un autor en torno a cinco aspectos centrales: i) una economía de mercado de alcance global; ii) una compactación comercial con tendencias a la circunscripción y selectividad geográfica; iii) una integración financiera global; iv) una alta movilidad del capital y v) una movilidad relativa del trabajo en lo global, pero con presiones geográficas específicas. 3

Se debe señalar también en este sentido, la poca relevancia que asumió la región en su conjunto, con referencia a las preocupaciones de seguridad internacional de los principales países desarrollados en el período posterior a la desactivación de la confrontación este/este, -la "comunidad internacional", si está preocupada por ejemplo por la evolución de la situación político y militar en los Balcanes, en la zona del Golfo Pérsico y en Medio Oriente, respecto a los cuales mantienen un patrón recurrente de intervención que supone operaciones militares e iniciativas diplomáticas de gran magnitud relativa 4-. En la actualidad América latina se ha desenganchado de dinámicas conflictivas que generan atención de las potencias centrales, como el caso de las guerras

civiles centroamericanas durante la segunda mitad de los '80; no encierra en su interior situaciones que tengan potencial para amenazar militarmente la seguridad de los países desarrollados y la estabilidad internacional y mantiene por lo tanto un lugar relativamente marginal en la agenda de seguridad global 5.

De manera articulada con las tendencias mencionadas en el ámbito global -y ya despuntando durante el transcurso de los años '80-, se desarrollaron en el ámbito de América latina procesos de transición y consolidación de regímenes democráticos, de construcción de un renovado diálogo político y de concertación interestatal y de reflexión y renovación acerca de los mecanismos de monitoreo y control de regímenes democráticos 6. Cabe consignar que todo lo anterior articuló con la expansión de dinámicas dirigidas hacia la profundización de las relaciones comerciales, financieras y físicas y proliferaron acuerdos e iniciativas de cooperación económica, acuerdos de libre comercio e iniciativas integracionistas. Complementando esto, la cuestión de la inserción de los países de la región en el sistema internacional, en clave económica, se tornó una prioridad central para las políticas exteriores, que atravesó América latina, desde México a la Argentina.

Se debe consignar sin embargo, que si bien a lo largo de la década el desarrollo de estos procesos ha sido un signo de la región en términos generales, los mismos no se expandieron de manera homogénea en la región, generándose ámbito y países donde los mismos no anclaron consistentemente y en donde se produjeron recurrentes crisis políticas e institucionales, limitados avances en términos de relacionamiento económico y recurrentes conflictos interestatales, como el caso del Area Andina 7. En contraposición, se registraron otros ámbitos de la región en cuyo contexto éstos procesos se desplegaron y se fueron desarrollando articuladamente y con mayor intensidad relativa; el Cono Sur de América latina y específicamente el núcleo representado por Argentina, Chile y Brasil son significativos en este sentido 8. Tal como reseña un autor con relación a esta situación y al potencial que encierra para extender turbulencias hacia otras áreas de la región:

"En esta perspectiva América latina aparece como una región heterogénea pero en donde las tendencias principales apuntan a la integración y la asociación. No obstante al no estar consolidados procesos de democratización y de estabilización, tendencias centrífugas en una subregión pueden tener fuertes consecuencias en otras" 9

De la mano de los procesos mencionados precedentemente, ha venido emergiendo un nuevo escenario estratégico y de seguridad reflejado en: i) una progresiva distensión militar interestatal, construida sobre la base de la desactivación de las principales situaciones conflictivas, que tradicionalmente afectaron la paz y la seguridad internacional en esta parte del mundo, sustentadas en diferendos limítrofes y en rivalidades estratégicas y ii) en la modificación de las concepciones y políticas de seguridad y defensa nacional predominantemente asociadas a la existencia de amenazas militares externas y normalmente vecinales.

Se debe señalar que históricamente y por lo menos durante el transcurso de los últimos 50 años, las instituciones castrenses latinoamericanas se han organizado, equipado, adiestrado, desarrollado doctrinas de empleo y desplegado territorialmente, con referencia a tres parámetros: i) la posibilidad de una confrontación a escala mundial entre las superpotencias, en cuyo contexto jugarían un rol absolutamente marginal, ii) la

posibilidad de que se desarrollaran movimientos insurgentes armados en el interior de sus propios territorios, con capacidad por lo menos para confrontar el aparato represivo del estado nacional y iii) la posibilidad de que se produjeran confrontaciones militares convencionales y vecinales, normalmente alimentadas por diferendos limítrofes.

La mutación del escenario regional registrada durante los '90, en un proceso que en realidad se inicia tempranamente durante la década anterior, en términos de desactivación y/o limitación de situaciones conflictivas interestatales, la finalización de la Guerra Fría y la desarticulación de la amenaza representada por movimientos insurgentes en América latina contribuyó a una situación que "desactualización" de los desarrollos doctrinarios, las percepciones de amenaza, las misiones y funciones y las estructuras operativas y funcionales de las fuerzas armadas<sup>10</sup>.

La evolución de esta situación, ha estado acompañada e influenciada por la formulación y desarrollo de mecanismos e iniciativas que contribuyen a incidir positivamente en su evolución. En este sentido se puede reseñar la implementación progresiva de medidas de construcción de confianza mutua, la instalación de canales y mecanismos institucionalizados de diálogo bilateral protagonizadas por las burocracias de la defensa y las instituciones militares de países que habían mantenido históricas hipótesis de conflicto, por el desarrollo de proceso de reflexivo y propositivo que, centrado principalmente en la Organización de Estados Americanos (OEA) apunta a contribuir con la expansión de iniciativas de seguridad y estabilidad y a alentar la cooperación militar en el ámbito regional<sup>11</sup>. Asimismo se puede indicar la formulación e incorporación de conceptos, propuestas e iniciativas políticas ligadas a las nociones de "seguridad cooperativa" en los debates gubernamentales y académicos denota también el surgimiento de un nuevo ambiente en el ámbito de los asuntos militares y de seguridad.

Se debe hacer notar también, que una de las dimensiones en donde se han observado mayores avances en términos de desarrollo de vínculos internacionales, es en el amplio espectro de la integración física, que incluye la construcción de infraestructura para transporte de combustibles (gas, petróleo y electricidad), el desarrollo de las comunicaciones y la inversión mutua en sectores energéticos, todos campos tradicionalmente vetados como ámbitos de cooperación, bajo la óptica de las percepciones de amenaza mutua y las hipótesis de conflicto que signaban las relaciones mutuas entre estados hasta hace poco años.

Estos conjuntos de procesos - distensión, expansión de medidas de confianza, diálogo y reflexión multilateral -, no obstante haberse ido dando no sin idas y vueltas, han contribuido a reforzar la conceptualización de la región como una región en donde prácticamente no existen diferendos políticos interestatales que sean pasibles de una resolución militar. A lo largo de la década de referencia, las situaciones conflictivas que comprometían a los países relativamente más significativos del ámbito regional se han ido encarrilando en el ámbito de las negociaciones y desactivando de manera progresiva.

En este sentido un autor ha afirmado que la "estructura del juego estratégico" en América latina, si bien reconoce la existencia aun de conflictos e intereses estatales mutuamente competitivos y recíprocamente predatorios - que incluso pueden llevar a escaladas o a guerras limitadas -, estos se hallan significativamente atenuados por la

existencia de intereses interconectados y por estructuras y prácticas institucionales formales e informales, que constituyen un aparato relativamente eficaz de prevención, contención y eventualmente encapsulamiento de antagonismos y guerras.

Esta tendencia hacia la distensión y la estabilidad interestatal político-militar, está reforzada aún más por el hecho que las instituciones castrenses latinoamericanas, predominantemente están caracterizadas por la existencia de rasgos estructurales tales, que difícilmente pueden iniciar operaciones bélicas de gran envergadura sin largos períodos de preparación y alistamiento y difícilmente tengan la capacidad material y humana como para poder mantener un esfuerzo bélico sostenido.

Para ponerlo en términos concretos se puede señalar que durante el transcurso de este siglo solo se dieron cinco guerras de consideración entre países del área: i) la del Chaco (1932-1935), la de Perú contra Colombia (1933), la de Perú contra Ecuador (1941), y la de El Salvador contra Honduras (1969) y el aparentemente último capítulo de la confrontación entre Perú y Ecuador (1995). Es significativo que este último enfrentamiento ocupe el segundo lugar en términos de duración e intensidad en los anales de las guerras convencionales intra latinoamericanas. Se extendió por cinco semanas, provocó medio millar de víctimas, se desarrolló en una zona fronteriza, despoblada, alejada y aislada de centros urbanos, no supuso el empleo de medios de destrucción masiva ni la destrucción, ni siquiera la afectación parcial de centros urbanos de retaguardia, para no señalar grandes ciudades 14.

En definitiva, se puede afirmar que durante el transcurso de la década de los '90 las mutaciones observadas en términos de extensión de regímenes democráticos, concertación y diálogo político, mecanismos de integración y asociación económica y distensión y cooperación militar, han contribuido para que la cuestión de los conflictos interestatales basados en diferendos limítrofes y competencias estratégicas -es decir la principal diferencia política que obstaculizaba las relaciones interestatales y el principal parámetro en torno al cual se organizaban y operaban las instituciones castrenses latinoamericanas en su gran mayoría-, hayan dejado de conformar un asunto central en las preocupaciones y en las agendas de seguridad de los países de la región.

## II) La cuestión de las nuevas amenazas: una creciente preocupación de seguridad nacional

Con particular énfasis durante el transcurso de la segunda parte de la década de los '80, se ha observado la emergencia de una nueva agenda de seguridad que incluye cuestiones extra-militares y que se han posicionado como las preocupaciones centrales de seguridad en un número creciente de estados latinoamericanos, tales como las problemáticas vinculadas a las inmigraciones ilegales, al tráfico de droga y la depredación de los recursos naturales 15. Estos fenómenos que contienen en su raíz una naturaleza esencialmente delictiva, se desenvuelven en una dimensión que no reconoce fronteras nacionales y jurisdicciones estatales y tienen capacidad para proyectarse internacionalmente e impactar en ámbitos territoriales y sociedades geográficamente alejadas.

Tampoco se desarrollan dentro de compartimentos funcionales estancos, sino que se vinculan estrechamente, apoyando y retroalimentándose con otras actividades delictivas, conformando difusas redes de actividades en donde es difícil determinar una sociedad o país origen del problema. Están asimismo asociados a una fenomenal capacidad para generar recursos financieros, que en algunas circunstancias esta ligado al desarrollo de una capacidad armada de sustancial magnitud, a una notable habilidad para generar y/o aprovechar condiciones favorables para su establecimiento y funcionamiento, ya sea mediante la extensión de la corrupción, cooptación o eventual supresión de funcionarios e instituciones estatales o eludiendo sistemas de vigilancia, control y represión de los aparatos estatales respectivos.

En términos generales se puede señalar que los efectos que producen deben ser registrados en términos de: i) erosión del poder estatal, ii) desestabilización y corrupción de las instituciones y del sistema político, iii) inestabilidad internacional y iv) de fuente de inseguridad, delito y violencia que afecta la evolución de la sociedad. Esto da cuenta de una marcada diferencia con respecto a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales que históricamente caracterizaron a la región latinoamericana, tradicionalmente registradas en términos de intereses estatales contrapuestos y pasibles de ser resueltos militarmente.

Normalmente estas cuestiones se tratan de asuntos que tradicionalmente han caído dentro del ámbito estricto de los aparatos de seguridad interna o policiales. Pero, que la magnitud de los recursos que han logrado movilizar y los efectos políticos y sociales, locales e internacionales de vasto alcance que produce su desarrollo, los ha terminado colocando como problemáticas que han pasado a integrar las agendas de seguridad regional. En realidad, parece haberse producido en realidad un salto "cualitativo", que hace que tales asuntos, hasta ahora de corte netamente doméstico, se hayan transformado en asuntos internacionales y hayan terminado siendo preocupaciones centrales de los aparatos estatales-burocráticos que clásicamente habían tenido por área de competencia privativa las relaciones interestatales centradas en las relaciones con sus homólogos de otros países.

El desarrollo de estos fenómenos de sesgo criminal, se da a su vez en un contexto signado por la existencia de aparatos estatales relativamente poco profesionales, con fuertes falencias estructurales, recursos presupuestarios y salarios acotados y sesgados por competencias ínter burocráticas, que colocan como una cuestión central a la incapacidad gubernamental de los países de la región para hacer aplicar la ley y controlar los espacios territoriales bajo soberanía nacional. Como se señala acertadamente en una publicación reciente, las naciones sudamericanas mantienen cada una, responsabilidades respecto a sus áreas de frontera, en términos tradicionales y geoestratégicos - en definitiva formales -, pero han sido incapaces para mantener el control sobre las mismas en términos efectivos 16.

Por otra parte y desde una perspectiva internacional se debe señalar que América latina está predominantemente caracterizada por la existencia de una concepción "clásica" de soberanía, ligada estrechamente a nociones de autonomía, no-injerencia en asuntos internos y predominio del interés nacional 17, especialmente presente en cuestiones ligadas a la dimensión política y de la seguridad; que está ligado a la existencia de una estructura de poder claramente asimétrica que ha prevalecido históricamente en el escenario latinoamericano.

Si bien esta circunstancia se visualiza claramente en un contexto mundial como el actual, en donde la naturaleza de la soberanía ha cambiado de manera drástica particularmente en aquellas áreas del mundo en donde se registran procesos de alto grado de interdependencia 18; la existencia de una marcada predisposición latinoamericana hacia posturas y prácticas poco flexibles con relación a los asuntos vinculados a la no injerencia y la autonomía no es nueva, es una característica que está presente en este ámbito desde la consolidación de los estados nacionales, durante la segunda mitad del siglo pasado y que durante el transcurso del siglo XX ha pivotado predominante aunque no únicamente, en torno a la figura y proyección de los Estados Unidos. Se debe señalar en este sentido, que por ejemplo el mencionado principio de no-intervención, representa de lejos el principal logro jurídico e institucional de los estados latinoamericanos de cara a la proyección de las potencias dominantes sobre la región 19.

Esta característica, bastante extendida y arraigada en términos generales en la visión de la política exterior de los países latinoamericanos, no contribuye para el desarrollo de ámbitos e iniciativas intergubernamentales cooperativas que faciliten la gestión de estas dinámicas transnacionales, ni entre los mismos países de la región y obstaculiza el desarrollo de este tipo de iniciativa con relación a países desarrollados. En este contexto, no han sido poco comunes las fricciones diplomáticas, los conatos de escaladas militares, así como el menoscabo de la confianza mutua, generadas a partir del accionar unilateral de fuerzas de seguridad y militares durante el desarrollo de operaciones contra fenómenos transnacionales o a partir de la implementación de mecanismos unilaterales de sesgo coercitivo.

Con respecto al primer caso se puede señalar las recurrentes situaciones de tensión diplomática y eventualmente militar que se han venido generando entre Venezuela y Colombia, intensamente desde mediados de la década de los '90, en virtud de las reiteradas penetraciones de fuerzas militares y policiales colombianas en territorio venezolano durante persecuciones "en caliente" de criminales - especialmente narcotraficantes- y elementos insurgentes; las fricciones diplomáticas que se han registrado entre Brasil y Colombia a partir de la interceptación y derribo de aviones brasileños involucradas en actividades ilícitas por parte de la Fuerza Aérea Colombiana. Para el segundo caso se puede indicar la anual y sistemática aplicación del resistido proceso de certificación por parte de los Estados Unidos, con relación a las actividades de control y represión del narcotráfico que desarrollan los países de la región o el mantenimiento de una pauta de intervención política e incluso militar que aunque más limitada se ha mantenido después de la finalización de la guerra fría en el ámbito latinoamericano.

Otro ámbito de asuntos de seguridad, no estrictamente ligado a la problemática de las nuevas amenazas transnacionales, pero que ha cobrado vigencia y notoriedad durante el transcurso de la década de los '90 -me estoy refiriendo a las repetidas crisis institucionales y forzamientos de los mecanismos y procedimientos constitucionales en que han incursionado los nuevos regímenes democráticos 20-, grafica de manera contundente la ausencia de voluntad -anclada en un reverencial temor por la soberanía estatal y por la no-injerencia en los asuntos internos de los vecinos- e iniciativas efectivas para gestionar situaciones que si bien se desarrollan internamente, pueden contribuir para afectar la estabilidad del escenario regional.

III) La proyección regional de los Estados Unidos durante los años '90: entre la estabilidad -en clave de democracias de mercado- y las amenazas no militares.

Una circunstancia que debe ser contemplada a la luz de los cambios en los contenidos de la agenda de seguridad regional que han sido descritos precedentemente, son los términos sobre los cuales se asienta la proyección latinoamericana de los Estados Unidos, sus prioridades políticas, sus preocupaciones de seguridad y su voluntad y capacidad para incidir sobre este ámbito regional.

Los cambios que se desarrollaron en el ámbito global - globalización y desactivación de la guerra fría -, así como los procesos que se desarrollaron en el contexto regional - expansión de la democracia y de la apertura y desregulación de la economía -, dieron el marco para que hacia entre fines de la década de los '80 y a lo largo de la década de los '90 fuera despuntando una reformulación de las bases sobre la que Estados Unidos sustentó su presencia internacional y específicamente su proyección regional.

Ya durante la administración republicana de George Bush (1989-1993), cuando estos procesos comenzaba a impactar en las consideraciones y preocupaciones exteriores del gobierno estadounidense, emergió la idea de que se estaban dando las condiciones para la configuración de un "Nuevo Orden Mundial", que debería articularse en torno a la expansión y la estabilidad de un escenario internacional signado por regímenes democráticos y economías de mercado<sup>21</sup>, en el que los organismos multilaterales deberían jugar un papel importante en lo atinente al mantenimiento de la paz; todo ello bajo el liderazgo y la promoción de un Estados Unidos autopercebido como el "único y preeminente poder".<sup>22</sup>

Se debe señalar que el escenario de la post guerra fría se caracterizó por la dilución de una amenaza directa y seria para la supervivencia de los Estados Unidos proveniente desde el exterior y por la emergencia de un contexto social y político interno que comenzó a privilegiar aceleradamente la resolución de preocupaciones domésticas tales como el control del déficit presupuestario, la aceleración del crecimiento económico, la atención de preocupaciones asociadas a la falta de trabajo, el abuso de drogas y la expansión de actividades criminales entre otras.<sup>23</sup> El hecho de que la cuestión de la promoción de la prosperidad doméstica haya sido definida como un objetivo central de seguridad nacional, remarca claramente la estrecha vinculación existente entre los objetivos económicos y sociales domésticos y los intereses de seguridad internacionales.

"Nuestra prosperidad doméstica depende de comprometernos activamente en el exterior. El fortalecimiento de nuestra diplomacia, nuestra habilidad para mantenernos sin rivales militares, el atractivo de nuestros valores en el exterior - todo eso depende en parte del fortalecimiento de nuestra economía." <sup>24</sup>

A partir de la llegada de la administración demócrata de Bill Clinton que se llevó adelante una modificación sustancial en el aparato doctrinario que sustentaba a la presencia exterior de los Estados Unidos y bajo la denominada "Doctrina de la

Ampliación y el Compromiso" 25 se dio cuenta definitivamente de las nuevas circunstancias que se asentaban el entorno internacional.

La Ampliación se articuló en torno a cuatro imperativos 26, que señalan los andariveles sobre los cuales se debe proyectar la presencia exterior, el primero de los cuales es central: i) fortalecer la comunidad de democracias de mercado más importantes, consideradas punto de partida y garantía de la ampliación, ii) contribuir a fomentar y consolidar nuevas democracias y economías de mercado donde sea posible, aunque sobre todo en Estados especialmente significativos y relevantes para los intereses económicos y de seguridad de los Estados Unidos, iii) combatir la agresión y apoyar la liberación de estados hostiles a la democracia y al mercado y iv) contribuir con asistencia humanitaria y apoyar el anclaje, la consolidación y la expansión de la democracia y la economía de mercado en aquellas áreas del mundo que generan preocupación desde la perspectiva humanitaria. Se asume que la consolidación y expansión articulada de regímenes democráticos y las reglas de libre mercado son funcionales al surgimiento de un entorno más estable desde la perspectiva de la seguridad internacional de este país y contribuye a sustentar el desarrollo económico y el crecimiento de los Estados Unidos 27.

Por otra parte en el nuevo esquema doctrinario, subyacen dos rasgos principales que apuntan a delinear la actitud y el comportamiento de los Estados Unidos en este nuevo escenario: el activismo y el pragmatismo. El primero de ellos denota la necesidad de comprometer, de manera dinámica, a los Estados Unidos en el escenario internacional - tanto a través de acciones unilaterales como de mecanismos multilaterales- a contramarcha de una corriente aislacionista que, con fuerte arraigo en la cultura política y social norteamericana, emergió naturalmente en el horizonte político doméstico durante la inmediata posguerra fría y de una actitud predominantemente pasiva que caracterizó a la contención 28. En este sentido, la administración definió claramente que recurrirá tanto al multilateralismo como a la opción de las acciones unilaterales según la situación y de acuerdo con los intereses de los Estados Unidos.

El segundo asume claramente que el compromiso con la extensión de las democracias y las reglas de libre mercado no están excluyentemente apoyadas en criterios ideológicos, sino que se sustentan en la defensa de intereses económicos y de seguridad de los Estados Unidos en el largo plazo. La Ampliación contiene un fuerte sentido de pragmatismo, consideración de intereses afines a los asuntos estratégicos y consideraciones vinculadas a las cuestiones de poder, enraizadas en una visión más clásica de la política internacional.

Esta característica es abiertamente planteada al afirmarse que el interés de los Estados Unidos puede llevar a establecer buenas relaciones -e incluso defender- a estados no democráticos por motivos de mutuo beneficio 29, tal como afirmaba de manera resumida, pero clara, un alto funcionario de la administración, quien hacía referencia a la necesidad de establecer distinciones y prioridades, compaginando los intereses ligados al fomento de la democracia de mercado con aquellos de rasgos geoestratégicos, como marco contextual para las inversiones de los recursos de seguridad:

"Una estrategia de ampliación sugiere que deberíamos consagrarnos prioritariamente a fortalecer nuestro núcleo democrático en Norteamérica, Europa y Japón; a consolidar y extender la democracia y el mercado en lugares claves; y a hacer frente a los estados



reaccionarios. Nuestros esfuerzos en Somalia y Bosnia son importantes expresiones de nuestra participación; pero no definen por sí mismos nuestra estrategia general en el mundo." 30

Se desarrolló también, sobre la base de que las nociones básicas sobre las que se han construido el sistema político y el desenvolvimiento económico de los Estados Unidos - la democracia representativa y las reglas de libre mercado- disfrutaban de una extendida aceptación internacional y están sustentadas no sólo en criterios ideológicos sino también prácticos -"miles de millones de personas de los cinco continentes están llegando a la sencilla conclusión, basada en décadas de dificultades propias, de que la democracia y el mercado constituyen la manera más productiva y liberadora de organizar sus vidas"- asumiendo que Estados Unidos se ha constituido en el punto de apoyo sobre el cual se sustenta la paz y la seguridad internacional -"Estados Unidos es su principal potencia (...). El hecho es que tenemos el ejército más fuerte del mundo, la economía más importante y su sociedad más multi-étnica y dinámica." 31

En términos estrictos de amenazas directas a la seguridad nacional -es decir relacionadas con el empleo de fuerza respecto a los intereses de los Estados Unidos-, no obstante que después de la desaparición de la Unión Soviética la administración reconoce la inexistencia de una amenaza directa y contundente a la existencia de los Estados Unidos, la visión emergente de la postguerra fría da cuenta de la presencia de un conjunto de amenazas, representadas por actores y dinámicas estatales y no estatales, con capacidad para impactar efectiva y potencialmente tanto en el plano de los intereses domésticos como internacionales de los Estados Unidos 32. Como literalmente se puede leer en uno de los documentos principales que explicitaba la estrategia de seguridad formulada por ese país hacia mediados de los '90:

"Nosotros también enfrentamos riesgos de seguridad que no son solamente militares en su naturaleza. (...) fenómenos transnacionales crecientemente interconectados, tales como el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado también tienen implicaciones de seguridad tanto para el presente como para el largo plazo de la política Americana: las destructivas fuerzas que nosotros enfrentamos dentro de nuestras fronteras, a veces tienen sus orígenes en el exterior (...)"33 .

Resumidamente se puede señalar que de la mano de la desaparición de la principal amenaza político-ideológica y militar a la supervivencia de los Estados Unidos y de un proceso de globalización creciente, durante el transcurso de la década de los '90, el gobierno estadounidense delineó un enfoque exterior que definió como objetivo central el mantenimiento de un marco exterior estable, ligado preferente -aunque no excluyentemente- a la consolidación y expansión de los regímenes democráticos y de las economías de mercado; estableció criterios de selectividad y prioridad para operar sobre el escenario internacional, vinculados a la noción de que el país cuenta con recursos limitados 34; y si bien le asignó un papel importante a las opciones multilaterales y a los esfuerzos cooperativos para gestionar las problemáticas que se gestan en el entorno exterior, explícitamente ha preservado y plantea la reserva del uso de la coerción y la fuerza de manera unilateral. Además siguió percibiendo también la existencia de amenazas de corte tradicional y convencional, aunque con un foco regional; pero también dio lugar a la consideración de amenazas no tradicionales, generadas por actores y dinámicas no estatales e incluso criminales dando cuenta de su

capacidad para afectar el desenvolvimiento de la misma sociedad estadounidense como para alterar situaciones de paz y estabilidad en el plano internacional.

Durante en transcurso de los años '90 -y a lo largo de dos diferentes administraciones-, se afirmó la percepción de que América latina es un ámbito en el que, mas allá de situaciones específicas de crisis, han proliferado los regímenes democráticos y las economías de mercado, se han establecido gobiernos que, en términos generales, desarrollan políticas en dirección con los intereses estadounidenses, no se ha registrado la existencia de núcleos activos generadores de visiones políticas e ideológicas confrontativas con esos parámetros, ni de actores estatales regionales o extra-regionales que afecten los intereses de seguridad de los Estados Unidos.<sup>35</sup>

La mutación que supone esta nueva visión de la región es significativa, en tanto no sólo supone un cambio con relación a los parámetros propios de la Guerra Fría, sino que implica un cambio de fondo con relación a la política que ha desarrollado por casi doscientos años el gobierno de los Estados Unidos, en el sentido de que por primera vez en esta historia, la exclusión de rivales extra-continenciales ha dejado de ser el objetivo primario de la política de ese país hacia América latina. <sup>36</sup>

En este contexto sustancialmente menos amenazante, el gobierno de los Estados Unidos terminó adoptando una actitud relativamente más comprometida -"más genuina"- <sup>37</sup>; con la vigencia de los regímenes democráticos en la región, impulsando y respaldando la existencia de mecanismos multilaterales de prevención y monitoreo, contra telón de fondo de eventuales situaciones de peligro para la vigencia de los regímenes democráticos o crisis institucionales <sup>38</sup> y liderando el establecimiento de compromisos multilaterales que definen la vigencia de la democracia como eje central de las relaciones interamericanas y garantía de estabilidad y desarrollo económico. <sup>39</sup>

Sustentado tanto en argumentos políticos, así como estratégicos y económicos, el renovado enfoque regional le otorgó un marcado énfasis a los aspectos económicos y en consecuencia, desde principios de los '90, el gobierno de los Estados Unidos le otorgó un fuerte impulso al desarrollo de iniciativas tanto multilaterales como bilaterales que apuntaron a repositonar y priorizar esta dimensión de la relación. Hacia principios de los años '90, y en un contexto determinado por la conformación de un amplio espacio económico en Europa Occidental, y en el caso de Asia en torno a Japón; entre la dirigencia política estadounidense se había expandido la idea de que Estados Unidos debía organizar y liderar un bloque estratégico/comercial. La conformación de este bloque no solo tenía una intencionalidad estrictamente comercial, sino que se percibía que un incremento del comercio con esta región podía impulsar las economías latinoamericanas y fortalecer en ese proceso las nuevas democracias, contribuyendo a estabilizar el escenario regional <sup>40</sup>.

El 27 de junio de 1990, la administración Bush lanzó la denominada "Iniciativa para las Américas", un esfuerzo que tuvo por objetivo impulsar la articulación de un esquema hemisférico de libre comercio, generar un marco para facilitar el flujo de inversiones y procurar soluciones a la cuestión de la deuda externa de los países de la región <sup>41</sup>. Durante esa misma administración, se suscribieron acuerdos marco de comercio e inversión bilaterales con la mayor parte de los países latinoamericanos, los cuales permitieron ir avanzando en la liberalización del comercio y las inversiones <sup>42</sup>. Reafirmando la línea establecida por el gobierno de George Bush, en diciembre de 1994

durante la administración demócrata de Bill Clinton, se impulsó el lanzamiento del Área de Libre Comercio Americana (ALCA) prevista para el 2005, el segundo intento estadounidense orientado a impulsar el establecimiento de una zona de libre comercio de alcance hemisférico.

Resulta representativo del nuevo enfoque con el que se encaró la relación el hecho de que en un documento sobre asuntos de seguridad hemisférica, ya mencionado en este trabajo, se tomaba nota de que América latina y el Caribe son el tercer mercado regional más grande con el que Estados Unidos mantiene una favorable balanza comercial, se detallaba que desde 1987 hasta 1993 las exportaciones hacia América latina crecieron a una tasa anual del 21% -la segunda tasa en crecimiento después de la Unión Europea- y se visualizaba el potencial que la región tenía en términos de inversiones financieras y de crecimiento del producto 43. La llegada de la nueva administración de George Bush (h), en lo poco que lleva de establecido, ha dado muestras de la relevancia que le otorgará a la profundización -o por lo menos al mantenimiento- de una agenda comprometida con aspectos económicos de la región.

Desde la perspectiva de las amenazas a sus intereses de seguridad, con la desactivación de la Guerra Fría, el gobierno estadounidense ha desarrollado una visión que hecha por tierra la posibilidad de que en el ámbito regional se localicen actores estatales que puedan amenazar en términos convencionales -militares- la seguridad del país, tanto de manera directa o indirecta. 44

Asimismo, se visualiza en la región una tendencia que, más allá de idas y vueltas, está apuntando a desactivar conflictos fronterizos y atenuar rivalidades estratégicas entre vecinos; y a convertir la región en un ámbito relativamente seguro desde la perspectiva de la proliferación de armas de destrucción masiva (por cierto un asunto fuertemente anclado en las preocupaciones de seguridad internacional estadounidenses con relación a los países subdesarrollados durante la post-guerra fría).

En la línea de preservar y alentar estas tendencias ligadas al mantenimiento de la estabilidad regional, bajo la iniciativa de los Estados Unidos, se desarrollaron a partir de 1995 cuatro reuniones sucesivas de "Ministros de Defensa de las Américas" (Williamsburg-Estados Unidos, 1995, Bariloche-Argentina, 1996, Cartagena-Colombia, 1998 y Manaus-Brasil, 2000) que apuntaron a generar un consenso básico en torno a la necesidad de impulsar medidas que contribuyan a distensionar la región en términos militares, a alentar la cooperación en el ámbito de la defensa y la seguridad regional y a subordinar las instituciones militares latinoamericanas a las autoridades democráticas. 45

Por otro lado se registra la emergencia de fenómenos de carácter no convencionales y transnacionales ligados a actividades criminales y mutuamente vinculados entre sí -por ejemplo: el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones, etc. 46- como amenazas a los intereses de seguridad de los Estados Unidos en la región, tanto por su capacidad para impactar en el ámbito doméstico de los Estados Unidos, como para generar, alimentar y expandir situaciones conflictivas en la región, afectando el escenario de estabilidad ligado a la vigencia de las instituciones democráticas y economías de mercado, así como a intereses estratégicos puntuales, como el caso de la seguridad del Canal de Panamá o la integridad de los principales abastecedores regionales de petróleo de los Estados Unidos: México, Venezuela y Trinidad y Tobago. 47

Se debe indicar que, significativamente, en la única oportunidad en que los Estados Unidos motorizó una intervención militar directa y unilateral en el ámbito interamericano durante el transcurso de los años '90, ésta se llevó a cabo en Haití (1994) y, si bien apuntó a derrocar a un gobierno militar y antidemocrático, subyacía la cuestión de una crisis de carácter migratorio de magnitud, con una fuerte incidencia en el plano político interno 48. Actualmente, el desarrollo del más importante esfuerzo de asistencia militar en el ámbito regional se lleva a cabo en Colombia, con la implementación del denominado "paquete de asistencia" al Plan Colombia y está activado esencialmente por la cuestión del narcotráfico, la segunda más importante preocupación externa para la opinión pública del país.

Se debe señalar que el desarrollo de esta visión, se da en un contexto en el cual se observa el mantenimiento de un escenario desbalanceado en términos de poder, entre Estados Unidos y el resto de los países de la región. En realidad, ésta ha sido una característica que ha estado presente en una buena parte de la historia de las relaciones interamericanas que de hecho se profundizó con la desactivación de la Guerra Fría. Tal como plantea una autora reflejando esta situación,

"Ni el fin de la Guerra Fría ni la globalización han reducido las asimetrías interamericanas. América latina es, actualmente, la única área en la cual los Estados Unidos no enfrentan la contradicción entre su superioridad militar absoluta y su declinación económica relativa, que le ha impedido asumir un pleno liderazgo mundial después de 1989." 49

El mantenimiento y la profundización de esta circunstancia han contribuido a que los estados latinoamericanos continúen sosteniendo activamente el principio de no injerencia en los asuntos internos -aunque sea en los asuntos relacionados con la soberanía política y el empleo de la fuerza militar- un tradicional pilar del derecho y la política latinoamericana que emergió justamente ante el poder avasallador de potencias centrales, entre las cuales estaba, obviamente, los Estados Unidos. Durante toda la década de los '90, proliferaron como nunca antes iniciativas multilaterales activadas o respaldadas desde los Estados Unidos, que contemplaban diferentes temas, incluida la cuestión del respeto a la soberanía y la no-injerencia en los asuntos internos. Estas iniciativas contaron con el compromiso de la mayor parte de los países de la región y contribuyeron efectivamente a configurar y explicitar conjuntamente una agenda temática interamericana, pero ello no implicó la desaparición de acciones y mecanismos unilaterales y coercitivos, que normalmente se activaron en torno a temas prioritarios para la agenda de seguridad estadounidense, los cuales fueron fuertemente resistidos en el ámbito regional y contribuyeron a gestar situaciones de fricción y tensión política alimentando las preocupaciones latinoamericanas respecto a la injerencia unilateral estadounidense en la región.

Otro elemento presente, y que se proyecta también desde el pasado, está relacionado con las prioridades y el compromiso efectivo de los Estados Unidos con la región, en realidad marcadamente selectivo. Históricamente, y en virtud de razones esencialmente estratégicas, los países del Caribe, América Central y México han recibido siempre más atención que el resto de América del Sur. Este enfoque selectivo se ha preservado a través de la década, incorporando eventualmente a una porción de América del Sur: el Área Andina.<sup>50</sup>

El conjunto de situaciones que se han establecido como las preocupaciones más relevantes para los intereses de los Estados Unidos en el ámbito interamericano, ligados básicamente a las cuestiones de las migraciones ilegales, el narcotráfico, el terrorismo, el comercio y las inversiones, ha configurado un ámbito de interés limitado a las áreas de referencia. Solo esporádica y temporariamente, este ámbito se ha expandido, a raíz de situaciones que, desde la óptica de seguridad estadounidense tenían potencial para afectar los intereses prioritarios de la nación, como fue el caso de la potencial proliferación de armas y vectores de destrucción masiva en el Cono Sur de América latina hacia principios de los noventa.

Como contraparte de esta actitud, y reflejando el interés estrictamente selectivo del compromiso estadounidense, se puede indicar que por ejemplo el gobierno no se ha mostrado particularmente activo en lo referente a la reformulación de la arquitectura institucional de seguridad hemisférica, un obsoleto y desactualizado esquema articulado en torno a la Organización de Estados Americanos (OEA) y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), este último originado durante la II Guerra Mundial y consolidado durante la Guerra Fría. En este mismo sentido de selectividad pero desde una perspectiva económica, se ha planteado que aunque las relaciones entre los Estados Unidos y América latina han mejorado sustancialmente desde la década de los '80, el potencial que ésta encierra no ha sido debidamente explotado a partir de un compromiso estadounidense que, en términos concretos, es limitado. En este sentido, se puede afirmar que en el asunto del comercio, "la pieza central de la relación", la administración Clinton fracasó a los efectos de materializar una estrategia sostenible dirigida a generar un ámbito hemisférico de libre comercio. 51

El fracaso de la expansión del NAFTA y de la materialización de los acuerdos de libre comercio durante el transcurso de la década de los '90, gatillado por la imposibilidad de obtener el "fast-track" y ligado a intereses políticos y sindicales domésticos, pone un cono de sombra respecto de la evolución del proyecto de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y de la posibilidad de que Estados Unidos pueda ejercer un efectivo liderazgo en ese sentido. En esta línea de acontecimientos, la concentración de las relaciones económicas con México contribuye a generar la idea de una falta de interés por las problemáticas planteadas en otras áreas de la región. Hacia 1994, un autor ya planteaba que la relación debía ser pensada en términos de países y de temas de alta prioridad, y no en términos regionales, y adelantaba que no debería esperarse una política general de Estados Unidos hacia América latina en su conjunto. 52

Pese a la proliferación de esquemas multilaterales de alcance hemisférico y de un discurso que formalmente implica un compromiso activo, reflejando esta actitud selectiva e incluso reactiva de la dinámica regional por parte de los Estados Unidos, y dando cuenta de la incidencia de la opinión pública y de la dirigencia política en esa dirección, un autor reseña:

"(...) sin embargo, en los '90 los Estados Unidos han fallado en desarrollar una fórmula para un compromiso productivo y una estrategia hemisférica, coherente y alternativa. Sintiendo que la opinión pública giró hacia adentro y con escaso interés o falta de entendimiento sobre América latina y el Caribe, tanto la Casa Blanca como,

particularmente, el Congreso, en su mayor parte se han replegado de la agenda interamericana." 53

Para finalizar se puede señalar que durante el transcurso de los años '90 y en el marco de lo establecido en la denominada "Doctrina de la Ampliación", el gobierno de los Estados Unidos desarrolló e implementó una proyección regional que: i) supone la definición de América latina, como un ámbito de baja prioridad relativa, ii) suprimió como eje central las preocupaciones ligadas a la presencia de potencias extraregionales con potencia para afectar su propia seguridad, iii) articuló una proyección "por temas" prioritarios y privilegió una agenda de sesgo económico, iv) demostró una preferencia por el establecimiento de regímenes democráticos y esquemas de apertura económica, pero que por sobre esto evidenció una demanda de estabilidad, y v) que colocó en centro de sus preocupaciones de seguridad regional a cuestiones que responden a la definición de "nuevas amenazas" -fundamentalmente el narcotráfico 54 y las migraciones ilegales-.

#### IV) Notas y consideraciones finales

A lo largo de la década de los 90 se ha ido produciendo una mutación en los contenidos de las agendas de seguridad internacional en el ámbito latinoamericano, así como en las percepciones que tienen los gobiernos respecto a cuáles? son las principales amenazas internacionales. Aquellas convencionales, que históricamente ocuparon un lugar central - de hecho parecen haber sido la piedra angular de la organización de la defensa exterior en buena parte de los países latinoamericanos -, han sido desplazados por la presencia creciente de un paquete de asuntos (entre los que destaca predominantemente narcotráfico y un espectro variado de actividades criminales organizadas), que supone la existencia de una dinámica, actores y ámbitos de acción transnacionales, que no tienen una raíz militar ni estatal, pero sí un sesgo criminal, con capacidad para afectar no solo la seguridad del estado, sino eventualmente la viabilidad del sistema político e institucional, el bienestar de la población y la estabilidad del escenario internacional.

Esta situación, supone la desaparición del Estado como amenaza a la paz y la seguridad internacional y como factor de inestabilidad , -es decir de un estado percibido como una amenaza a la integridad territorial e independencia política por otro estado-. Ahora bien, el hecho que el contexto regional esté signado por la existencia bastante extendida de países con aparatos estatales que denotan serias limitaciones y deficiencias para controlar y vigilar sus propios territorios nacionales, de cara al perfil de estas nuevas amenazas, relocaliza al "estado" en el centro de la problemática, o mejor dicho a la ausencia o incapacidad del aparato estatal para controlar y conjurar este tipo de amenaza.

Por otra parte, la existencia y persistencia de una concepción clásica y rígida de soberanía, conspira contra el desarrollo de instancias de cooperación de carácter operativa. Se puede señalar que si bien es comprensible la existencia de estos parámetros, dado el carácter periférico y relativamente débil que han tenido tradicionalmente los estados latinoamericanos, con relación a otros países con intereses y capacidad para operar en la región, lo que quiero poner de manifiesto es que el carácter "sacramental" que parecen mantener por ejemplo los criterios de no-intervención y jurisdicción territorial, en el contexto de la nueva realidad de seguridad

signada por las "nuevas amenazas", nos coloca ante la imperiosa necesidad de pensar algún tipo de ajuste en los criterios y concepciones que tradicionalmente han sustentado la política internacional en América latina.

Es decir, dada la impronta que caracteriza a las nuevas amenazas, se debe considerar la flexibilización de los criterios mencionados, de forma tal que sé de lugar a la construcción de mecanismos de cooperación que permita a los estados de la región operar fluidamente sobre esta nueva problemática. Aquí también emerge el estado -o el conjunto de estados-, como una red de actores con una limitada capacidad para instrumentar respuestas cooperativas de cara a dinámicas transnacionales.

Finalmente, se debe señalar la presencia de los Estados Unidos, un actor extra regional con interés en mantener escenarios de estabilidad política y económica, con capacidad para operar unilateralmente y para incidir de manera determinante en la esfera de los asuntos de seguridad y que coloca en el centro de sus preocupaciones de seguridad regional a algunas situaciones que pueden estar conceptuadas como nuevas amenazas.

Con respecto a esta situación se debe poner de manifiesto que, si los estados de la región no adecuan su capacidad de respuesta ante esta nueva problemática, y en especial con relación a aquellas situaciones que son contempladas con suma preocupación por los Estados Unidos - en términos de desarrollo de capacidades estatales y mecanismos interestatales de cooperación -, se va a generar un escenario propicio para algún tipo de injerencia directa o indirecta estadounidense dirigida a conjurar éstas amenazas, la que se va a desenvolver de manera incontenible, más allá de las críticas y obstáculos que eventualmente se planteen desde América latina. El paquete de asistencia militar que los Estados Unidos ha desarrollado para sostener el denominado Plan Colombia y la intervención militar directa de los Estados Unidos en la crisis haitiana, dos asuntos mencionados precedentemente, son representativos de este tipo de circunstancia.

#### Notas

1 Al respecto véase, HUNTINGTON, Samuel: "A mudanca nos intereses estrategicos americanos", en revista Política Externa, Vol. 1, Nr. 1, Programa de Política Internacional e Comparada, Departamento de Ciencia Política, USP, Sao Pablo, Paz e Terra, Sao Pablo, Vol.1, Nro. 1, junio de 1992 p. 16-30.

2 Véase, GARCIA DELGADO, Daniel: "Estado-nación y globalización", Grupo Editorial Planeta, Argentina, 1998, p. 25 y ss. y LOPEZ, Ernesto: "Globalización y Democracia", Papeles de Investigación, Página/ 12, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Quilmes, Red de Editoriales de Universidades Nacionales, Buenos Aires, 1998

3 Véase, ROJAS ARAVENA, Francisco: "América latina. El difícil camino de la concertación y la integración", revista Nueva Sociedad, Número 125, mayo-junio 1993, p. 60 y ss.

4 Solo para señalar el peso cualitativo de este empeñamiento se puede remarcar por ejemplo: i) que el empujamiento de las negociaciones entre la Autoridad Nacional Palestina y el Estado de Israel llevó en su momento al Presidente Bill Clinton a participar como un protagonista central en la evolución de esa situación, ii) la permanentemente inestable situación en los Balcanes, recientemente activada por los incidentes en torno a Macedonia han obligado a los Estados Unidos a mantener un contingente militar de alrededor de 5.000 soldados en esa zona colocados dentro del

dispositivo de la OTAN y finalmente iii) el mantenimiento de actitudes irradas, percibidas como poco convenientes para el mantenimiento de la estabilidad en la zona del Golfo ha llevado al gobierno de los Estados Unidos a realizar intervenciones militares de carácter punitivas -ataques aéreos- contra instalaciones militares y gubernamentales de ese país, normalmente secundado por el Reino Unido.

5 Véase, HISRT, Mónica: "Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición", Flacso-Argentina y Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996, p.162.

6 Me refiero por ejemplo al "Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano" (1991), a la Resolución 1080 de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos y a la denominada "cláusula democrática" del Mercosur (1996).

7 En materia militar, se dio el mayor enfrentamiento militar interestatal del hemisferio de la época reciente entre Ecuador y Perú (1995), la frontera entre Colombia y Venezuela continúa siendo relativamente la más tensa en el continente. En el tema derechos humanos y en comparación con otras áreas de América, la zona andina es donde estos se violan más sistemáticamente; siendo Colombia y Perú - por lo menos hasta la reciente salida de Fujimori los casos más dramáticos. En la cuestión de las drogas, los Andes concentra la producción y procesamiento de coca del continente y las cinco naciones (junto con México) son actores centrales en el negocio ilícito de los narcóticos. Véase, TOKATLIAN, Juan Gabriel: "De Yugoslavia a Colombia: una reflexión a partir de las relaciones internacionales", Fuerzas Armadas y Sociedad, año 14, Nr. 2, Abril - Julio 1999, Flacso-Chile, p. 6.

8 Un recuento acabado de las iniciativas y medidas concretas que en el ámbito de las relaciones de seguridad y defensa se han registrado entre los países mencionados puede encontrarse en SAIN, Marcelo: "Seguridad Regional, defensa nacional y relaciones cívico militares", en ROJAS ARAVENA, Francisco, - Editor -, "Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad", Nueva Sociedad y Flacso-Chile, 1999, pp. 125 a 162.

9 Véase: ROJAS ARAVENA, Francisco: "El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado", en ROJAS ARAVENA, Francisco, - Editor -, "Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad", Nueva Sociedad y Flacso-Chile, 1999, p. 26.

10 Un autor a descripto esta situación acertadamente, referida a la situación de las instituciones castrenses argentinas, pero creo que en términos generales esto se puede extender al ámbito regional, no sin dar cuenta de algunas situaciones específicas y matices particulares, como por ejemplo los casos los casos de Colombia y México.

SAIN, Marcelo F.: Los levantamientos carapintada 1987-1991/1, Biblioteca Política Argentina, 462, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994, p. 71.

11 En abril de 1994 la Organización de Estados Americanos desarrolló en Buenos Aires la "Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad", y en noviembre de 1995 la misma organización se llevó a cabo en Santiago de Chile la "Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en la Región". " Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en las Américas: Libro de Consultas de Documentos Hemisféricos", U.S. Arms Control and Disarmament Agency, Diciembre 1996.

12 En este sentido se puede señalar: el alto grado de reverencia al derecho internacional, la tendencia a recurrir a mecanismos de arbitrajes y concertación y la existencia de una notable voluntad de respetar el cumplimiento de compromisos, contratos y obligaciones contraídas públicamente y de un conjunto de antiguas instituciones y mecanismos regionales con capacidad de mediación en los conflictos. Véase BUSTAMANTE,



Fernando: "La seguridad hemisférica en los años '90", Nueva Sociedad, número 138, julio - agosto 1995, Editorial Texto, Caracas, Venezuela, 1995, p.111.

13 En este sentido se puede señalar: el alto grado de reverencia al derecho internacional, la tendencia a recurrir a mecanismos de arbitrajes y concertación y la existencia de una notable voluntad de respetar el cumplimiento de compromisos, contratos y obligaciones contraídas públicamente y de un conjunto de antiguas instituciones y mecanismos regionales con capacidad de mediación en los conflictos. Ibidem.

14 Ibidem. p. 110.

15 Véase, HIRST, Mónica y RICO, Carlos: Regional security perceptions in Latin America, FLACSO, Buenos Aires, Documentos e Informes de Investigación Nro.129, Mayo 1992.

16 Véase, MENDEL, William W.: "The Brazilian Amazon. Controlling de Hydra", Military Review, Professional Journal of the US Army, July - August 1999, Headquartes, Department of the Army, p.18.

17 Véase: HIRST, Mónica, "Democracia, seguridad e integración. América latina en un mundo en transición". Grupo Editorial Norma/FLACSO, Buenos Aires, 1996, p.15.

18 "Este fenómeno se ha dado en los países de la OCDE, en los cuales ' (...) el principio y la práctica de la soberanía están siendo fuertemente modificados en respuesta a los cambios en la interdependencia internacional y el carácter de las instituciones internacionales' ". Ibidem. p. 13 y 14.

19 Véase, CONNELL-SMITH, Gordon: "El sistema interamericano", Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p 47.

20 Por ejemplo, me estoy refiriendo al Fujimorazo en abril de 1992, las crisis ecuatorianas de 1998 y 1999 que terminaron con el desplazamiento de sendos presidentes civiles, Abdala Bucaram y Jamil Mahuad y la intentona golpista del Gral. Lino Oviedo en Paraguay a mediados de 1996.

21 En septiembre de 1992, el entonces Secretario de Defensa Dick Cheney señalaba en este sentido y con relación a los intereses de seguridad de los Estados Unidos en la postguerra fría: "...el mercado global del que somos parte no puede prosperar si la violencia regional, la inestabilidad y la agresión lo ponen en peligro. Nuestro bienestar económico y nuestra seguridad dependen de un mundo estable en que la comunidad de naciones pacíficas y democráticas siga creciendo". Véase, LAYNE, Cristopher y SCHWARTZ, Benjamin, "La nueva hegemonía norteamericana", revista Política Exterior, Número 37, febrero-marzo 1994, p. 83 a 99.

22 Véase: WALTZ, Kenneth, "El Nuevo Orden Mundial", revista America Latina / Internacional, otoño-invierno 1994, Vol. 1, Nro. 2, p.150 y LAYNE, Christopher y SCHWARZ, Benjamin, "La nueva...", op. cit.

23 Tal como reseña un autor, la fórmula de Clinton para justificar sus compromisos en los asuntos exteriores fue borrar la línea entre los asuntos exteriores y los asuntos interno. Dirigió los asuntos externos por referencia a las preocupaciones de política interna, tales como el trabajo, el crimen y las drogas. Véase PASTOR, Robert, "The Clinton Administration and the Americas", revista Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 38, N. 4, Winter 1996-1997, p. 100.

24 Véase "A National Security of Engagement and Enlargement", The White House, february 1996, p. 26.

25 Sobre la doctrina de la ampliación, véase: RUSSEL, Roberto, "La política exterior de Bill Clinton y América latina: de la contención a la extensión de la democracia y los mercados", Serie de Documentos e Informes de Investigación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Buenos Aires, mayo 1994.

26 Véase, LAKE, Anthony, "La proyección exterior de los Estados Unidos", revista Política Exterior, Vol. VII, Núm. 35, Otoño 1993, p.116.

27 Tal como afirma Anthony Lake; (...) las democracias no tienden a librar guerras entre sí y a patrocinar el terrorismo. Son más fiables diplomáticamente y respetan con mayor eficacia los derechos de sus pueblos". "(...) la proliferación de economías de mercado en el extranjero contribuye a la expansión de las exportaciones estadounidenses y a la creación de puestos de trabajo en los Estados Unidos, mejora las condiciones de vida y fomenta la liberalización política en el extranjero." Ibidem. p.115.

28 Digo predominante, porque si bien ese rasgo caracterizó a la Contención durante una buena parte del largo período en que conformó el eje doctrinal central de la proyección de los Estados Unidos frente a la amenaza comunista, durante los '80 a lo largo de la fase final de esta confrontación la administración Reagan adoptó una modalidad de Contención definida como de "Roll Back", que supuso la adopción de una actitud ofensiva ante la proyección soviética, comprometiéndose activamente a la recuperación de un balance estratégico-militar frente a la URSS y operando sobre de los aliados soviéticos en la periferia del mundo, mediante la recuperación de las doctrinas de contra-insurgencia -en aquellos países afectados por la insurgencia revolucionaria- y la incorporación del concepto de pro-insurgencia -en respaldo de grupos rebeldes anticomunistas. Véase, KLARE, Michael T. y KORNBLUH, Peter - coordinadores, "Contra-insurgencia, pro-insurgencia y antiterrorismo en los '80. El arte de la guerra de baja intensidad", Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Editorial Grijalbo, México, 1990.

29 La Ampliación reconoce un concepto "amplio" de democracia que considera elecciones libres y competitivas, sino también la existencia de un poder judicial independiente y de compromiso con los derechos humanos; aunque por otra parte plantea la necesidad de "respetar la diversidad", contemplando las diversas variantes "legítimas" que pueden asumir los regímenes democráticos y las economías de libre mercado, abriendo de este modo un espectro amplio de opciones al respecto en tanto el interés de los Estados Unidos asume un alcance global. Véase, LAKE, Anthony, "La proyección...", op.cit., p.117.

30 Véase: LAKE, Anthony, "La proyección exterior...", op. cit., p.123.

31 Ibidem, p.114.

32 Las principales preocupaciones están enfocadas en potencias regionales con capacidad para desestabilizar áreas de interés de los Estados Unidos, como Korea del Norte, Irán o Irak; la evolución del terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico o el desarrollo de armas de destrucción masiva también son tópicos considerados como "nuevos desafíos" para los intereses de seguridad estadounidenses. También se observa capacidad para afectar la estabilidad internacional a fenómenos como el rápido crecimiento poblacional y flujos de refugiados "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement", The White House, February 1996, p.12, 13,14, 15 y 16.

33 "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement", The White House, February 1996, p. 12.

34 "Para que una estrategia de ampliación tenga éxito, deben establecerse distinciones y prioridades. Debe compaginar nuestro objetivo general de fomentar la democracia y el mercado con nuestros intereses geoestratégicos más tradicionales. Y debe sugerirnos la mejor manera de invertir nuestros grandes, pero limitados, recursos de seguridad nacional: financieros, diplomáticos y militares" Véase: LAKE, Anthony, "La proyección exterior...", op. cit., p.117.

35 "El triunfo sin precedentes de la democracia y las economías de mercado a través de la región, ofrece una incomparable oportunidad para asegurar los beneficios de la paz y

la estabilidad y para promover el crecimiento económico y el comercio". Véase: A National Security ...", op. cit., p. 41.

36 Véase: HARTLY, Jonathan, SCHOULTZ, Lars y VARAS, Augusto, "Introduction" en "The United States and Latin America in the 1990's. Beyond the Cold War", HARTLY, Jonathan, SCHOULTZ, Lars y VARAS, Augusto, - Editores, The University of North Carolina Press, United States, 1992., p.3.

37 Véase, RUSSEL, Roberto, "La política exterior...", op. cit., p. 8.

38 Me refiero entre otros al "Compromiso de Santiago", a la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA y al "Protocolo Washington" sobre las reformas a la carta de la Organización de Estados Americanos.

39 Por ejemplo, La Cumbre de las Américas, fue una iniciativa multilateral impulsada por los Estados Unidos, que tuvo lugar en diciembre de 1994 y estuvo orientada a generar un esquema cooperativo para avanzar en una agenda interamericana en torno a variados asuntos de interés común. Su declaración de principios se inicia en los siguientes términos: "Los jefes de Estado y de Gobierno, elegidos de las Américas estamos comprometidos a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad en nuestro hemisferio". Y más adelante determina: "(...) la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región."

40 Véase: WIARDA, Howard J., "Consensus Found, Consensus Lost: Disjunctures in US Policy Toward Latin America at the Turn of the Century", revista Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Volume 39, Number 1, Spring 1997, p. 22.

41 Véase: LOZANO, Lucrecia, "La Iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia", revista Nueva Sociedad, Número 125, Editorial Texto, Caracas, mayo-junio 1993, p.98.

42 A finales de 1991, los Estados Unidos habían establecido los siguientes acuerdos marco de comercio e inversión: Colombia (julio de 1990); Ecuador (julio de 1990); Chile (octubre de 1990); Honduras (noviembre de 1990); Costa Rica (noviembre de 1990); Venezuela (mayo de 1991); El Salvador (mayo de 1991), Perú (mayo de 1991), Panamá (junio de 1991); Nicaragua (junio de 1991); países del MERCOSUR (junio de 1991), Guatemala y países del CARICOM (junio de 1991). Con anterioridad a la IPA, ya existían acuerdos de este tipo con México y Bolivia. *Ibíd.*, pp. 103 y 104.

43 Véase, "United States Security...", op. cit., pp. 7 y 8.

44 Para una descripción de los intereses y la visión general de los Estados Unidos al respecto, *Ibíd.*, pp. 2 y 11 a 18.

45 Durante la primera de estas reuniones, se consensuaron cinco principios -llamados precisamente "Los Principios de Williamsburg"- que apuntaron a convertirse en la base sobre la que se articularían las relaciones interamericanas en lo atinente a las cuestiones de defensa y seguridad: i) se reconoce que la preservación de la democracia es la base para asegurar nuestra seguridad mutua en la región, de acuerdo con lo consensuado en el Compromiso de Santiago, ii) se reconoce que las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad juegan un papel crítico en el apoyo y en la defensa de los legítimos intereses de los estados soberanos, iii) se afirma el compromiso de nuestros países en Miami de que nuestras fuerzas armadas deberán estar subordinadas a autoridades democráticas, dentro del marco de las Constituciones nacionales y del respeto a los derechos humanos, iv) incrementar la transparencia en asuntos de defensa a través del intercambio de información, la información de gastos de defensa y un mayor diálogo cívico-militar, v) se establece como objetivo la resolución negociada de disputas, mediante negociaciones y la adopción de medidas de construcción de confianza y vi) se promueve una mayor cooperación en el apoyo a la participación en operaciones de mantenimiento de paz de

Naciones Unidas y para cooperar con una función de apoyo en la lucha contra el tráfico de drogas. Véase: Defense Ministerial of the Americas, Williamsburg, Virginia, July 24-26, 1995, Department of Defense, United States of America, p. 6.

46 Véase, BUCHANAN, Paul G., "US Defense Policy for the Western Hemisphere: New Wine in Old Bottles, Old Wine in New Bottles or Something Completely Different?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Volume 3, Number 1, Spring 1996, p.11.

47 Refiriendo a la emergencia de "nuevas amenazas", Lars SCHOULTZ señala: "Hoy esa asunción no es válida (refiriéndose a la posibilidad de afectar la seguridad de los Estados Unidos desde América latina), los latinoamericanos han desarrollado una habilidad autónoma para amenazar los intereses de los Estados Unidos, como es ilustrado por una incontrolada inmigración y el tráfico de drogas. Véase del citado autor, "U.S. Values and Approaches to Hemispheric Security Issues", en "Security, Democracy, and Development in U.S.-Latin American Relations", SCHOULTZ, Lars, SMITH, Williams C., y VARAS, Augusto - Editores, North-South Center, University of Miami, 1994, p.43.

48 Para una descripción bastante detallada de la crisis haitiana, véase: HIRST, Mónica, "Democracia, Seguridad e Integración...", op. cit., p. 58 a 70.

49 Véase, HIRST, Mónica, "Democracia, seguridad....", op. cit., p. 20.

50 Con relación a la "retracción" del compromiso de los Estados Unidos en América latina, véase: "A Mudanca...", op. cit., p.27.

51 Para una aproximación al tema véase: SHIFTER, Michael, "United States-Latin America Relations: Shunted to the slow track", revista *Current History*, february 1998, p. 49 y ss.

52 Véase: RUSSEL, Roberto, "La política exterior de Bill Clinton...", op. cit., p.10.

53 Véase: SHIFTER, Michael, "The Challenge of Multilateralism: Intervention and Aid in the Americas", revista *Foreign Affairs*, Summer/Fall 1997 - Volume IV, Issue 2, p.92.

54 Con respecto al crecimiento relativo de la cuestión del control de drogas, en la agenda latinoamericana de los Estados Unidos durante los '90, cabe señalar el siguiente comentario: "Desde el fin de la Guerra Fría la asistencia para control de drogas que provee Washington a América latina se ha incrementado, mientras la asistencia para desarrollo económico y la asistencia militar ha declinado. La asistencia exterior anula de los Estados Unidos para América latina y el Caribe cayó desde 1.700 millones de dólares en 1986 hasta 650 millones de dólares en 1996. En contraste la asistencia relacionada con el control de narcóticos para esa región se ha más que duplicado, creciendo desde 60 millones hasta 134 millones por año. La asistencia contra las drogas de los Estados Unidos ahora comprende alrededor del 20% del total de la ayuda bilateral para América latina, comparada con el 3% de hace una década atrás". Véase: FALCO, Mathea, "