

**Programa Paz y
Seguridad en las Américas
Wilson Center-FLACSO Chile**

**FLACSO-Chile
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales**

**CLADDE
Centro Latinoamericano
de Defensa y Desarme**

MEDIO SIGLO DEL TIAR

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe
1997**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Ford y de la William and Flora Hewlett Foundation. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, del Paz y Seguridad en las Américas (actividad conjunta con el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars) y del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

355
F 534 mm

| | |
|------|---|
| 355 | FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. |
| F572 | Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998. 306p. cuadros, graf. ISBN: 956-205-120-X |
| | 1. SEGURIDAD HEMISFERICA 2. FUERZAS ARMADAS 3. SEGURIDAD INTERNACIONAL 4. DEFENSA 5. GASTOS MILITARES 6. CUMBRES 7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE |

© 1998, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N°105.634. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: riflacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo
Coordinación editorial: Carlos Vergara y Francisco Rojas Aravena
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS
Impresión: LOM, Santiago de Chile

INDICE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCION Francisco Rojas A. | 5 |
| I. REPENSANDO LA SEGURIDAD HEMISFERICA | |
| 1. 50 AÑOS DEL TIAR | 9 |
| Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas Francisco Rojas Aravena | 11 |
| Cinqüenta anos de Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR): frustrações e continuidade Institucional? Thomaz Guedes da Costa | 25 |
| Evolución del Pacto de Río (1947-1989) Luis Eduardo Tibiletti | 35 |
| México y el sistema interamericano: de la segunda guerra mundial al final del siglo . Cambios, desafios y oportunidades Raúl Benítez Manaut | 45 |
| Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica Sergio González Gálvez | 65 |
| Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional Andrés Fontana | 85 |
| 2. DIPLOMACIA DE CUMBRES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL | 131 |
| Declaración de San Salvador sobre Medidas de Confianza Mutua (Febrero 1998) | 131 |
| Grupo de Río: Informe de la reunión del grupo de trabajo sobre Limitación y control de armas convencionales | 139 |
| Declaración de Santiago. II Cumbre de las Américas | 149 |
| Plan de Acción. II Cumbre de las Américas | 153 |

| | |
|---|------------|
| II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR | 181 |
| Defensa, situación regional | |
| Rosendo Fraga | 183 |
| Tendencias regionales y subregionales del gasto militar: 1985-1995 | |
| Carlos Vergara | 188 |
| | |
| III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD | 193 |
| Argentina | 195 |
| Belice | 201 |
| Bolivia | 205 |
| Brasil | 209 |
| Chile | 213 |
| Colombia | 219 |
| Costa Rica | 225 |
| Cuba | 229 |
| Ecuador | 235 |
| El Salvador | 241 |
| Guatemala | 245 |
| Guyana | 249 |
| Haití | 253 |
| Honduras | 257 |
| Jamaica | 261 |
| México | 265 |
| Nicaragua | 269 |
| Panamá | 273 |
| Paraguay | 277 |
| Perú | 281 |
| República Dominicana | 287 |
| Surinam | 291 |
| Trinidad y Tobago | 295 |
| Uruguay | 299 |
| Venezuela | 303 |

Complejidad de riesgo e interdependencia Tendencias de cambio en la seguridad internacional¹

Andrés Fontana²

En "The Shape of Wars to Come", publicado en 1996, Michael Clarke sostiene que las grandes potencias podrán en el futuro elegir involucrarse o no en guerras. Su supervivencia nacional no estará en juego, decidan o no hacerlo³. El problema, sostiene Clarke, será decidir en qué conflictos participar. En un artículo publicado en Junio de 1995, Edward Luttwak sostiene que al no estar en peligro la supervivencia de Estados Unidos ni sus intereses vitales, las "guerras heroicas" tienden a desaparecer de su horizonte⁴. Lawrence Freedman, en "Tiene sentido apoyar la paz en Bosnia?", también publicado en 1995, sostiene que a diferencia de las "guerras de supervivencia" hoy los miembros de la OTAN participan en "guerras por elección"⁵.

Hay, evidentemente, una tesis común: los conflictos que emergen en el nuevo escenario no implican amenazas fundamentales a las potencias, ni a la mayor parte de las democracias y economías avanzadas, que justifiquen grandes movilizaciones o el empleo del conjunto de sus capacidades militares. En la medida que la supervivencia nacional no está en juego, los Estados pueden elegir si se involucran o no. El problema es decidir en qué conflictos participar, en un contexto en que el empleo de las fuerzas armadas ya no responde exclusivamente a amenazas a la comunidad nacional o a la defensa de sus intereses vitales, e incluso corre el riesgo de ser mal visto por la opinión pública.

Por otra parte, las tendencias observables culminado el conflicto Este-Oeste indican que el contexto internacional del siglo XXI será altamente complejo y crecientemente dual desde el punto de vista de la seguridad. En un escenario global caracterizado por la incertidumbre, complejidad de riesgo, e interdependencia en materia de seguridad, se configuran simultáneamente zonas de

1 Este trabajo fue publicado en: Fontana, Andrés. **Complejidad de Riesgo e Interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional**. Documento de Trabajo N° 24. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1997. 67 p.

2 Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina.

3 Michael Clarke, "The Shape of Wars to Come", *Foreign Service* (Spring 1996).

4 Edward N. Luttwak, "Toward Post-Heroic Warfare", *Foreign Affairs* 74:3 (May/June 1995): 109-122.

5 Lawrence Freedman, "Tiene sentido apoyar la paz en Bosnia?", *Revista de la OTAN* 6 (Nov. 1995).

inestabilidad y conflicto, y zonas de paz y estabilidad. En la mayor parte de los casos, los factores que determinan tales tendencias se han acentuado o profundizado tras el fin de la guerra fría.

En forma creciente, las intervenciones ordenadas o autorizadas por las Naciones Unidas no ocurren ya exclusiva ni principalmente en relación a conflictos bélicos entre Estados sino en otro tipo de situaciones, donde la línea divisoria entre lo civil y lo militar es difusa. Las intervenciones en guerras civiles y por razones humanitarias, sostiene Goulding, son altamente justificadas pero también altamente riesgosas, ya que resulta difícil establecer los tiempos de la operación y los parámetros de éxito de la misión⁶.

Por eso los gobiernos de las grandes potencias esperan a la intensificación de la crisis para intervenir militarmente. Evalúan cada vez más cuidadosamente qué es lo que está en juego: si existe un consenso internacional en tratar el caso, si las partes involucradas en el conflicto consienten la intervención o si la inacción puede tener consecuencias inaceptables. También toman en cuenta la relación entre intervención y factibilidad de lograr los objetivos planteados, el respaldo del Poder Legislativo y la opinión pública, la posibilidad de que la intervención militar cambie la situación y en qué medida y de qué manera la fuerza puede ser usada legítimamente en situaciones que aun no son guerras, pero que pueden alcanzar la misma intensidad. Los principales poderes emplean en sus decisiones éstos y otros criterios que no ayudan a intervenciones rápidas y eficaces. El uso de la fuerza se decide políticamente y se administra por cuotas.

Dado que este tipo de "participación" no se justifica por guerras menores o desórdenes internos, la literatura comienza a generar términos tales como "intervención selectiva", "guerras por elección" y "guerras no heroicas". A diferencia de las guerras basadas en grandes movilizaciones nacionales, estas intervenciones son concebidas como operaciones, o misiones llevadas a cabo por profesionales y en estrecha relación con las expectativas y estados de ánimo de la opinión pública local e internacional. A tal efecto, las potencias desean que las intervenciones militares sean "terminantes" (no-desafiadas), "limpias" (sin bajas) y "rápidas" (televisivas).

Mientras las amenazas de la seguridad clásica son por lo común producto de Estados fuertes con capacidad para desafiar el status quo, los motivos de las guerras por elección son generados por Estados embrionarios, con instituciones políticas frágiles, estructuras sociales fragmentadas y economías débiles, sostiene Freedman. Pero mientras las bajas que se producen en una guerra de supervivencia para defender valores fundamentales o impedir que una potencia extraña arrase u ocupe nuestro suelo, pueden ser inevitables e incluso una fuente de orgullo, las bajas que se deben al cumplimiento de objetivos políticos, o vinculados a una nación tan abstracta como "orden internacional," son difíciles de legitimar ante la opinión pública. Aparentemente, estos son dilemas inevitables de los compromisos y la participación en el contexto internacional emergente, que requieren una elaboración constante en diversos ámbitos de la comunidad de política.

Este trabajo presenta un conjunto de observaciones empíricas acerca de esas tendencias y un análisis preliminar del modo en que los Estados y la comunidad internacional comienzan a responder a ellas. La primera parte del análisis se centra en el perfil de las amenazas emergentes, la tendencia decreciente de las amenazas de la seguridad clásica y el significado de tales procesos

6 Marrack Goulding, "The Evolution of United Nations Peace-Keeping", Oxford University, Marzo, 1993 y "The Use of Force by the United Nations", *International Peacekeeping* 3:1 (Spring 1996): 6-18.

en relación al contexto internacional de fin de siglo, en particular, la complejidad de riesgo y la interdependencia en materia de seguridad⁷.

El análisis de las tendencias de cambio en la naturaleza de las amenazas se basa en material empírico reunido y sistematizado en el marco de una investigación en curso. La investigación de campo abarca diversas fuentes, consultadas a lo largo de un período relativamente extenso⁸. Entre otros aspectos de la investigación, la revisión de los libros blancos en materia de políticas de defensa y seguridad internacional y documentos equivalentes de un grupo relevante de países reviste particular interés.

El carácter de ese cuerpo de información, que refleja percepciones y criterios acerca de las amenazas y otros aspectos del contexto global y regional en los que se basan las políticas de defensa y seguridad internacional de los países respectivos, facilita el nexo de la primera parte de este trabajo con las secciones siguientes, referidas a la interdependencia en materia de seguridad; los entendimientos entre las potencias como fuente de estabilidad global; las nuevas formas de asociación de los Estados y de contribución a la paz y la seguridad internacionales, la conformación de "zonas azules" (zonas de paz y estabilidad, espacios regionales de seguridad cooperativa), y las implicancias de ese conjunto de tendencias con respecto a las políticas de defensa y seguridad internacional en el nuevo escenario.

Tendencias de cambio en la seguridad internacional

La complejidad de riesgo⁹ como característica fundamental de un contexto internacional cambiante antecede al fin de guerra fría, pero se acentúa a partir de entonces como resultado de la heterogeneidad, el carácter disperso, el aumento constante y los múltiples entrelazamientos de amenazas emergentes. La complejidad de riesgo no es ajena a la existencia, en determinados contextos, de conflictos potenciales o activos propios de la seguridad clásica. A su vez, el impacto global de estos conflictos es posible en la medida en que los Estados involucrados cuentan con, o pueden acceder a, armamento nuclear o armas químicas. La visión de Estados Unidos acerca de las amenazas en el escenario de la pos-guerra fría descrita más adelante subraya este aspecto.

La interdependencia en materia de seguridad es una resultante de la complejidad de riesgo, en la medida que ésta implica un contexto internacional caracterizado por los siguientes rasgos: a) los desafíos en materia de seguridad tienden a superar la capacidad individual de los Estados para hacerles frente; b) la seguridad de cada Estado depende más de las políticas que llevan a cabo otros Estados (y de la posibilidad de influir en ellas) que del desarrollo autónomo de

7 Entiendo por "amenazas de la seguridad clásica" las que provienen de posibles agresiones calculadas, que afectan la soberanía o la integridad territorial de los Estados e implican el empleo, real o potencial, de medios militares para su materialización, para responder a ellas, o para neutralizarlas anticipadamente. Las amenazas emergentes y fuentes de riesgo e inestabilidad constituyen un conjunto heterogéneo de fenómenos, que forman parte de un debate en curso. En la primera sección de este trabajo, presento algunos elementos empíricos y analíticos que pueden contribuir a una apreciación más pormenorizada de ese conjunto de fenómenos. Los conceptos de "complejidad de riesgo" e "interdependencia en materia de seguridad", se corresponden con un contexto internacional caracterizado por tales fenómenos.

8 Ver Anexos 1, 11 y 111.

9 Cfr. Christopher Dandeker "New Times for the Military: Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of Advanced Societies", *Journal of the London School of Economics* 15:1 (Dec-1944): 637-654.

capacidades individuales de respuesta; c) los Estados tienden a asumir formas asociativas y cooperativas en materia de seguridad, que a su vez incrementan la dependencia de la seguridad individual de cada Estado del complejo tramado de relaciones en la que se halla inserto.

Esto no implica descartar los medios militares, sino adecuarlos a estrategias afines a un contexto dominado por la interdependencia en materia de seguridad. En ese contexto, la disuasión como herramienta para proveer a la seguridad pierde crecientemente eficacia¹⁰. Esto no es sólo producto del fin de la guerra fría. Ya en los años setenta y más acentuadamente a medida que avanzan los ochenta, los enfoques preventivos adquieren una importancia ascendente. Esto se debe fundamentalmente a los imperativos que impone el fenomenal despliegue de armas de destrucción masiva, la dinámica revolucionaria que el proceso CSCE asume en forma creciente. A esto se agregan, entre fines de los años ochenta y principios de esta década, los éxitos de diversas acciones en materia de diplomacia preventiva, en el marco multilateral, y de iniciativas regionales en contextos tan disímiles como el Asia-Pacífico y "las Américas", tanto a nivel hemisférico cuanto a nivel subregional, en marcos una vez más disímiles como son el MERCOSUR y América Central¹¹.

No obstante sus diferencias contextuales y temporales, estos procesos comparten el empleo creciente de mecanismos de construcción de confianza y enfoques de seguridad cooperativa. Este avance de los enfoques preventivos se vincula a la complejidad de riesgo y a la interdependencia en materia de seguridad como rasgos crecientemente significativos del contexto internacional de pos-guerra, que se acentúan en forma precipitada a con el fin de la guerra fría y también, la fenomenal dinámica que adquiere el proceso de globalización.

En ese marco más heterogéneo e incierto, los Estados asumen formas diversas de vinculación en materia de seguridad. Estas abarcan **alianzas militares** (vínculos intensivos en materia militar y relaciones de creciente dependencia recíproca a lo largo del tiempo), **coaliciones** (intensivas en el plano militar, pero que no implican perdurabilidad a lo largo del tiempo) y **asociaciones** (relaciones estrechas en diversos planos, que incluyen aspectos de seguridad pero sin vínculos intensivos en lo militar).

Esta diversidad, no necesariamente jerarquizada, de modos de vinculación entre los Estados, en materia de seguridad, responde a los nuevos rasgos del contexto internacional. Mientras las amenazas de la seguridad clásica tienden a descender o en algunos casos desaparecer, ej. Brasil-Argentina- los conflictos emergentes no implican amenazas a la supervivencia de los Estados, en particular, en el caso de las potencias, y la mayor parte de las democracias y economías avanzadas. Este aspecto se analiza en la sección subsiguiente. Existe además un **entendimiento entre las potencias** que, junto con las relaciones de interdependencia económica, política y de

10 Paul Stares señala como uno de los motivos del surgimiento y la difusión de la seguridad cooperativa el que la misma se basa en un enfoque esencialmente preventivo—vis a vis las concepciones tradicionales de la defensa nacional, los sistemas de alianzas y la seguridad colectiva basados en enfoques reactivo-disuasivos. Ver, Paul Stares y John D. Steinbruner, "Regional and Global Security: The Case for Cooperative Security". En: Andrés Fontana (Comp.) **Argentina-OTAN.- Perspectivas sobre la Seguridad Global** (Buenos Aires: GEL, 1994). Ver asimismo el planteo original de William Perry et. al. **A New Coticept of Cooperative Security** (Washington: The Brookings Institution, 1992).

11 Ver, entre otros, Williatu Perry et.al., **A New Concept of Cooperative Security**, op. cit.; y Janne E. Nolan, **Global Engagenient: Cooperation and Security in the 21st Century**, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994). Por su parte, en **Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond** (Sydney: Allen and Unwin, 1993), Gareth Evans plantea una interesante vinculación entre la noción de seguridad cooperativa y el desarrollo de un conjunto de estrategias multilaterales.

seguridad que abarcan amplias regiones del globo, ofrece paraguas de estabilidad que fortalece las relaciones cooperativas en materia de seguridad.

Esto es particularmente evidente en aquellas regiones que hoy tienden a estructurarse como **zonas azules o espacios de seguridad cooperativa**. En estos espacios, las relaciones entre los Estados alcanzan un grado tal de estabilidad y contabilidad que excluyen la posibilidad de un conflicto militar entre ellos, situación que resulta de interconexiones cada vez más amplias y complejas, en diversos niveles de la política, la economía y las temáticas de seguridad. La vigencia de regímenes democráticos plenos, incluyendo el conjunto de pautas político-institucionales y valorativas que hacen a las relaciones cívico-militares resulta fundamental para la configuración de zonas azules.

En la medida que la supervivencia nacional no está en juego, los Estados pueden elegir si se involucran o no en los conflictos que afectan la seguridad global pero tienen lugar en las periferias de las zonas azules. El problema para los Estados más avanzados es decidir en qué conflictos participar, en un contexto en que el empleo de las fuerzas armadas no responde necesariamente a la supervivencia de la nación y es potencialmente mal visto por la opinión pública¹². Como se analiza en la última sección de este trabajo, un contexto global caracterizado por la complejidad de riesgo y la interdependencia en materia de seguridad y, simultáneamente, la emergencia de desarrollos regionales en materia de seguridad cooperativa, plantea profundas dificultades, para prever los medios militares adecuados a las necesidades de seguridad de los Estados y redefine por lo tanto la problemática en que se enmarcan las políticas de defensa y seguridad internacional.

Cambios en la naturaleza de las amenazas

La tendencia decreciente de las amenazas de la seguridad clásica y la ascendente de fenómenos que provisoriamente llamaremos "amenazas emergentes y fuentes de riesgo e inestabilidad", constituyen características fundamentales del escenario internacional de la post-guerra fría¹³. Si bien no existe una relación causal entre ellas, ambas tendencias comparten algunas raíces comunes y contribuyen simultáneamente a la complejidad de los dilemas de seguridad de los años noventa, en particular en relación al uso de la fuerza y el rol de las instituciones militares¹⁴.

12 En cuanto a la aceptación de bajas por parte de la opinión pública ver, por ejemplo, David Steven, "The Necessity for American Military Intervention in the post-Cold War World". En: **The United States and the Use of Force in the post-Cold War Era, an Aspen Strategy Group Report** (Maryland: The Aspen Institute, 1995): 39-70. La tesis de Steven es que hay una relación costo-beneficio directamente proporcional a la aceptación de bajas por parte de la opinión pública. Agradezco a Mariano Bartolomé por esta interesante observación.

13 Cfr., Michael Clarke, "Future Security Threats and Challenges". En: **Spyros A. Pappas y Sophie Vanhoonacker** (Eds.), **The European Unions Common Foreign And Security Policy: The Challenges of the Future** (Maastrich: Pays-Bas, 1995); Gareth Evans, "Cooperative Security and Intrastate Conflict", **Foreign Policy** 96 (Fall 1994): 3-20; y John G. Ruggie, "Wandering in the Void: Charting the U.N.'s Strategic Role", **Foreign Affairs** 72:5 (Nov-Dec 1993) 27-3 1.

14 La literatura sobre el tema es extensa. Autores como Mats Berdal, Jarat Chopra, John Mackinlay, Marrack Goulding, y John Gerard Ruggie, entre otros, han caracterizado con precisión la falta de congruencia entre los medios militares empleados y los problemas a resolver, tanto en relación a los aspectos operativos cuanto a los dilemas políticos que plantea este tema central de la seguridad internacional de los años noventa. Ver, Mats Berdal, **Wliither UN Peacekeeping?** **International Institute for Strategic Studies**, ADELPHI Paper 28 1. (October 93): 2-88.; Jarat Chopra y John Mackinlay, "Second Generation Multinational Operations", **The Washington Quarterly** (Summer 1992): 113-131; Marrack Goulding, **The Evolution Of United Nations Peace-Keeping**. Cyril Foster Lecture 1993, op.cit o "The Use of Force by the United Nations," op.cit., y John Gerard Ruggie, "The United Nations: Stuck in a Fog between Peacekeeping and Enforcement". En: Williatn H. Lewis (Ed.), **Peacekeeping: The Way Ahead?** (Washington, D.C.: National Defense University, 1993).

Ambas tendencias se originan con anterioridad al fin de la guerra fría. Pero también en ambos casos, adquieren mayor impulso y nuevas características a lo largo de esta década. Por ejemplo, la tendencia decreciente de las amenazas de la seguridad clásica se vincula al tramado de la interdependencia compleja, proceso que antecede el fin de la guerra fría y el boom de la globalización que tiene lugar en los años noventa¹⁵.

Sin embargo, la profundidad y los alcances que esa tendencia adquiere en esta década -es decir, la probabilidad decreciente o nula, según el caso, de guerras entre Estados en amplias zonas del planeta- se vincula con procesos que tienen lugar tras el fin de la guerra fría¹⁶.

Entre éstos, el carácter crucial y la amplitud de la democratización en diversas regiones, la creciente difusión y penetración de la economía de mercado, la expansión e intensificación del comercio internacional, los dinámicos procesos de integración regional y, junto con ellos, la adopción de enfoques de seguridad cooperativa son los más importantes¹⁷. Algo similar ocurre con la tendencia al incremento y cambio de naturaleza de las amenazas emergentes y fuentes de riesgo e inestabilidad: preexisten a, pero son desatadas con abrumadora intensidad por, los efectos del fin de la guerra fría y el boom de la globalización en los noventa.

Ambas tendencias son, en cierto sentido, "globales". Pero su presencia no es simétrica en el conjunto del escenario internacional. Es decir, por una parte, afectan al conjunto de la comunidad

-
- 15 Robert Keohane y Joseph Nye. En: **Poder e Interdependencia** (Buenos Aires: GEL, 1988) p. 41 y ss., ofrecen la argumentación clásica sobre este tema. En el op. cit. **Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century**, Janne Nolan provee un panorama amplio sobre tales procesos. Con respecto al Hemisferio Occidental, ver los trabajos de Andrés Cisneros, "El Proceso de Seguridad en América", **Archivos del Presente** 1:3 (Dic-Feb 1995); Hal Klepak, "The Security 'Process' in the Western Hemisphere: Implications for Global Security", presentado en el Seminario Perspectivas Regionales sobre la Seguridad Global, organizado por el Centro de Estudios de Seguridad Internacional del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, Diciembre, 1996; Augusto Varas, "La Seguridad Hemisférica Cooperativa de Post Guerra Fría", Documento de Trabajo FLACSO, Santiago de Chile, Agosto, 1994; y Francisco Rojas Aravena y Guillermo Solís Rivera (Eds.), **De la Guerra a la Integración: La Transición y la Seguridad en Centroamérica** (San José de Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1994). Ver asimismo Michael Krepon et. al., **A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security** (Washington D.C., The Henry L. Stimson Center, September 1993). En: **Major Powers at a Crossroads: Economic Interdependence and an Asia Pacific Security Community** (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995), Ming Zhang explora la tendencia a la cooperación en materia de seguridad entre China, Japón, Rusia, y Estados Unidos, motivada por sus crecientes lazos económicos y sostiene que esa tendencia influye poderosamente en favor de la adopción de enfoques de seguridad cooperativa en el área Asia-Pacífico. En "Seguridad Cooperativa: Tendencias globales y condiciones en el Continente Americano", Documento de Trabajo ISEN N°16, Buenos Aires, Mayo 1996, reviso la experiencia de CSCE-OTAN, como base del desarrollo de un espacio seguridad con proyección hacia el Este, y las alternativas que enfrenta el Continente Americano en esta materia.
- 16 La "proliferación de conflictos", que caracteriza la presente década, no contradice la hipótesis acerca de la tendencia decreciente de las amenazas de la seguridad clásica, ya que tales conflictos son, en su mayor parte, de otra naturaleza -e.g., guerras civiles, disputas territoriales al interior de un Estado, persecución de minorías, etc. Cfr. los op. cit. Gareth Evans, "Cooperative Security and Intrastate Conflict", y Michael Clarke, "The Shape of Wars to Come", op. cit., y Stanley Hoffmann, "The Crisis of Liberal Internationalism". **Foreign Policy** (Spring 1995): 159-177.
- 17 En ese marco, deseo subrayar las observaciones acerca de los vínculos entre Estados Unidos y otras democracias y economías avanzadas como hilo de continuación a lo largo de la guerra fría y la post-guerra fría que realiza John G. Ikenberry, en "The Myth of Post-Cold War Chaos", Deudney, en "**Structural Liberalism: The Nature and Sources of Postwar Western Political Order**", (borrador) Department of Political Science, The University of Pennsylvania, Mayo de 1996. Son también de particular interés las observaciones de Michael Mastanduno acerca de la bifurcación [no incompatibilidad] de la competencia económica y la unipolaridad en materia de seguridad basada en el "balance de amenazas" y complementada por las estrategias de democratic engagement and enlargement, en "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War", **International Security** 21:4 (primavera 1997) 49-88.

internacional y tienen la potencialidad de "alcanzar", literalmente, cualquier punto del planeta. Precisamente, dos de las características de estos fenómenos -por ejemplo, el terrorismo o los efectos de un accidente en el transporte de material nuclear- es que nadie puede asumir que, por pertenecer a un determinado tipo de Estado, sociedad o región, se encuentra totalmente a salvo de estas amenazas (terrorismo) o fuentes de riesgo (accidente nuclear); ni que, consecuentemente, está totalmente exento -al menos teóricamente- de responsabilidad en su control, limitación o erradicación. Pero, por otra parte, la presencia efectiva del conjunto de estos fenómenos -sobre todo, los que más abajo caracterizamos como "fuentes de riesgo e inestabilidad"- no es "global". Responde en cambio a una distribución congruente con -y profundizante de- clivajes económicos, tecnológicos, políticos y culturales que diferencian Estados y regiones en el marco global. En términos generales, se presentan dos tipos de situaciones en materia de seguridad, que coinciden respectivamente con la presencia de [a] sociedades industrializadas, con democracias liberales y un alto grado de institucionalización interna y externa, y [b] sociedades de tipo periférico, semi- o no industrializadas, con sistemas políticos autoritarios o semi-democráticos y un nivel relativamente bajo de institucionalización interna y externa¹⁸. Así, se puede sintetizar que en el escenario internacional las amenazas emergentes y las fuentes de riesgo e inestabilidad son "comunes" pese a no ser "globales".

¿Cuál es entonces el conjunto de fenómenos que la expresión "amenazas emergentes/fuentes de riesgo e inestabilidad" intenta denotar? En los años noventa, han surgido nuevas formas de violencia política, o formas ya conocidas han adquirido inusitada intensidad y proyección internacional, junto con nuevas formas de violencia ciudadana y/o estatal, ligadas a clivajes étnicos o religiosos, vinculados muchas veces con graves cuadros económicos y sociales¹⁹. En la periferia, han surgido conflictos armados difíciles de tipificar y muy difíciles de detener y situaciones sociales y políticas extremadamente críticas, que causan preocupación en los países centrales e incluso atraen la atención de las estructuras militares más importantes del planeta²⁰.

18 Ver, Hans-Henrik Holm y Georg Sorensen (Eds.), "**Whose World Order?: Uneven Globalization and the End of the Cold War**, (Boulder, Col.: Westview Press, 1995), en particular, el artículo introductorio de los compiladores, "What has changed?"

19 El predominio de conflictos "civiles" -i.e., no entre Estados, sobre todo en los países poco desarrollados, pero también en el mundo desarrollado- incentivada y profundizada a su vez por la tendencia a la fragmentación, es comprobable cuantitativamente: datos de la ONU indican que desde la caída del Muro de Berlín florecieron en el mundo 82 conflictos, de los cuales 79 eran intraestatales; dos de los restantes, correspondientes a Bosnia y Nagomo-Karabakh, tenían un carácter interestatal discutible. Este estado de cosas tiende a consolidarse: en 1995 se registraron en todo el globo 44 conflictos armados, todos intraestatales. Ver el op.cit. Steven David, "**The Necessity for American Military Intervention in the post-Cold War World**" y **Armed Conflicts Report 1996**, Project Ploughshares (Waterloo: Conrad Grebel College, 1996). La tendencia al predominio de estos conflictos ha sido señalada como rasgo probable del escenario del primer tramo del siglo XXI. Ver, Michael Clarke, "Future Security Threats and Challenges", op.cit; Robert Kaplan, "The Coming Anarchy", **The Atlantic Monthly** 273:2 (February 1994): 44-76. Para bucear en las características de estos conflictos civiles, particularmente a partir de dimensiones comparativas con los conflictos interestatales modernos, resulta de utilidad el trabajo de Jeffrey White, "Some Thoughts on Irregular Warfare", **Studies in Intelligence** 39:5 (1996): 51-59 y Ralph Peters, "The New Warriors Class", **Parameters** 24:2 (Summer 1994): 16-25.

20 Si bien durante la guerra fría Europa prestó poca atención a su frontera sur, al menos desde el punto de vista militar, en años recientes la Alianza Atlántica decidió dar un importante vuelco hacia el Mediterráneo. En la reunión del Consejo de la OTAN de febrero de 1995, los representantes de los 16 países miembros decidieron poner en marcha un "diálogo especial" con cinco países de la región mediterránea -Marruecos, Túnez, Mauritania, Egipto e Israel- a fin de contribuir a la seguridad y la estabilidad en esa región. Ver asimismo, como ejemplo en el marco de la discusión acerca de la continuidad de la OTAN tras el fin de la guerra fría, los argumentos de Ronald Asmus y otros analistas de la RAND, en defensa de tal continuidad basados en una caracterización del escenario euroasiático centrada en la noción de "arcos de crisis e inestabilidad" que prácticamente descarta el concepto de "amenaza militar" y los de Jonathan Clarke, en contra de la cantidad de la OTAN, basados en una caracterización semejante. Ver R. Asmus et al. "Building a New NATO", **Foreign Affairs** 72:4 (Sep/oct 1993): 28-40, y Jonathan

Estos fenómenos, que generan formas extremas de violencia, no son encasillables sin embargo en el concepto de "guerra", sobre todo en la categoría de "guerra limitada", debido a que los objetivos políticos que orientan el esfuerzo bélico de las partes no son limitados sino totales, transformando a la acción armada en un fin en sí mismo y atentando contra el interés vital del contendiente. Este tipo de guerras "prewestfalianas", al decir de Van Creveld, se han mostrado incontrolables para la comunidad internacional con sus medios actuales²¹. Los principales poderes evitan participar de intervenciones multilaterales debido a que la concepción "suma cero" de uno o todos los bandos beligerantes inhibe una solución negociada al conflicto. Tampoco la facilita la remoción de los líderes de las facciones en pugna, porque tales posturas no surgen exclusivamente de éstos sino de los sectores sociales más amplios²².

Junto con, y en algunos aspectos ligados a estos procesos han emergido actividades criminales en escala y combinaciones antes desconocidas, favorecidas también por la globalización de los mercados y la mayor permeabilidad de las fronteras. Ese gran abanico de procesos, que tienen en común el engendrar altos grados de violencia, abarca distintas combinaciones y "cruces" del terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, movimientos guerrilleros, grupos étnicos o religiosos enfrentados entre sí, o con gobiernos de Estados débiles o en proceso de disolución. La simultaneidad del protagonismo de este conjunto de nuevos actores implica vinculaciones sistemáticas o, esporádicas en relación, por ejemplo al tráfico de estupefacientes y el contrabando de armas, e incluso de materiales sensibles.

En diversos puertos, incluso algunos de América Latina, se ha encontrado evidencia de una gigantesca conexión internacional de tráfico de drogas y armas pesadas. En muchos casos el tráfico de armas por parte de organizaciones internacionales de crimen organizado tiene fines puramente comerciales. Pero en otros está destinado a equipar el creciente número de ejércitos privados que controlan barrios o zonas en ciudades importantes, del centro y de la periferia, y amplias zonas rurales en esta última. Por supuesto, los ejércitos tipo milicia neonazi que emergen en los países centrales y las guerrillas de la periferia también son clientes primordiales del tráfico ilegal de armas pesadas. El financiamiento se basa fundamentalmente en los secuestros extorsivos, cuya amplitud y sistematicidad es motivo de seria preocupación en algunos países. Una estimación extraoficial de los secuestros que tuvieron lugar en América Latina a lo largo de 1994 arroja una cifra cercana a los 6.000 casos con una rentabilidad de hasta 30 millones de dólares por operación. Por otra parte, un informe del FBI difundido a mediados de 1995, expresa una seria preocupación por la posibilidad de que grupos del crimen organizado que operan a nivel internacional puedan adquirir componentes nucleares y venderlos a organizaciones terroristas²³.

Clarke, "Replacing NATO", *Foreign Policy* 93 (Winter 1993-1994): 2241.

- 21 En "Cooperative Security and Intrastate Conflict", Gareth Evans señala que "...la esperanza de que las Naciones Unidas pudieran actuar en forma más efectiva en materia de seguridad, debido al éxito de las operaciones en Irak, Camboya y Namibia se vio frustrada por la impotencia demostrada en las intervenciones en Bosnia, Somalia y Ruanda." Asimismo, a fin de ilustrar la magnitud que han alcanzado las guerras intra-estatales, o simples matanzas de ciudadanos a manos de sus Estados, el autor comenta que los conflictos armados posteriores a la Segunda Guerra Mundial han costado más de 20 millones de vidas y muchos de ellos (29 de 30 en 1992) ocurren o han ocurrido dentro de las fronteras estatales. Gareth Evans, "Cooperative Security and Intrastate Conflict", *op.cit.* p.3
- 22 Ver, Richard Haas, *Intervention. The use of american force in the post-Cold War world* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1994). Charles Maynes, "The limitations of force", en el *op.cit.* *The United States and the use of force in the post-Cold War era*.
- 23 Cfr. el análisis de estos temas y sus lógicas que formula Walter Laqueur en "Postmodern Terrorism: New Rules For An Old Game", *Foreign Affairs* (Sep-Oct 1996).

A esto se suman factores de riesgo de impredecible alcance, como los accidentes por el deterioro de usinas nucleares o de buques y submarinos nucleares en situaciones de insuficiencia presupuestaria; la acumulación de desechos nucleares; y los posibles accidentes vinculados a su transporte, al de otros elementos, o a la existencia de armas químicas "abandonadas" en mares y océanos. Estas situaciones no necesariamente responden a una intención hostil actual, sino en muchos casos a confrontaciones pasadas²⁴.

Todos estos fenómenos afectan, si bien en distinto grado y de formas diversas, la seguridad de los individuos y de los Estados y en muchos casos implican altos grados de violencia. No atacan necesariamente contra la integridad territorial de los Estados, pero permean sus instituciones, relativizan el valor de sus fronteras y crean "manchas" de no-estabilidad en las ciudades, aún en las más sofisticadas y en los circuitos de negocios. En conjunto, introducen inestabilidad en el contexto local, en el regional y en el internacional. Ponen en riesgo la integridad física y moral de los ciudadanos y corroen sistemáticamente el sentido de "comunidad" tanto nacional cuanto internacional.²⁵

Fenómenos de esta naturaleza han sido ajenos o periféricos con respecto a la problemática fundamental de la defensa y la seguridad internacional. Sin embargo, debido a la magnitud que han alcanzado, el carácter transnacional que han asumido y los múltiples entrelazamientos que entre sí han desarrollado, tienden hoy a transformarse en motivo de preocupación en todos los campos²⁶. Fundamentalmente, lo novedoso de estos fenómenos -amenazas, en algunos casos, factores de riesgo en otros- no es su existencia, sino el hecho de que se han transnacionalizado o globalizado y asumido una magnitud y un alcance que trascienden las previsiones y pautas con que tradicionalmente se enfocan las cuestiones de seguridad interior, defensa nacional y seguridad internacional. Por su parte, la tendencia a la interdependencia económica, la globalización en sus diversas dimensiones, y otros procesos que tienden a hacer cada vez menos probables las guerras de la seguridad clásica, no restringen estos fenómenos -amenazas, en algunos casos, factores de riesgo en otros- sino en muchos casos los intensifican, debiéndose computar como probable que los protagonistas de las amenazas especulen con la escasa voluntad política de las potencias

24 La no existencia de una voluntad hostil es lo que diferencia una situación de riesgo de una amenaza. En principio, la existencia de un arma no es por sí misma una amenaza. Cuando se presume que a una situación de riesgo se suma una intención hostil, la misma se transforma en amenaza. El trabajar en paralelo con estos dos criterios es una tarea primordial de la inteligencia en esta década. Ver, Christopher Dandeker "New Times for the Military: Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of Advanced Societies." op. cit.

25 Ver los estudios y documentos sobre organizaciones delictivas transnacionales producidos por las Naciones Unidas, entre ellos: el "Documento de base: Problemas y peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo", preparado para la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, realizada en Nápoles, los días 21 a 23 de Noviembre de 1994; las "Conclusiones y recomendaciones" de la reunión celebrada en Courmayeur (Italia), del 18 al 20 de Junio de 1994, en vinculación con la "Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Global", Nápoles, 21 a 23 de Noviembre de 1994, y el "Informe de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada", celebrada en Nápoles (Italia), del 21 al 23 de noviembre de 1994, de conformidad con la resolución 48/103 de la Asamblea General de 20 del diciembre de 1993 y la Resolución aprobada por la Asamblea General "Medidas para eliminar el terrorismo internacional" [sobre la base de Informe de la Sexta Comisión (A./49/743)1 del 17 de febrero de 1995]

26 Resulta aquí difícil generalizar. Lo que es un problema policial, judicial o incluso materia de cooperación entre organizaciones no gubernamentales y estatales en un contexto regional o nacional determinado, es un problema estratégico que compromete el conjunto de capacidades del Estado en otro contexto.

militares para aplicar medidas "correctivas" si no están involucrados directamente sus intereses y existe riesgo de pérdida de vidas²⁷.

Resulta por lo tanto necesario buscar nuevas fórmulas conceptuales, aunque sea con carácter provisorio y estrictamente tentativo, a fin de facilitar una apreciación más nítida y desagregada de estos fenómenos. Por supuesto, la expresión "amenazas emergentes y fuentes de riesgo e inestabilidad", es de carácter preliminar. Por otra parte, expresiones tales como "nuevas amenazas" o "desorden internacional", habitualmente empleadas en referencia a características del nuevo escenario internacional -vis a vis las supuestas "certidumbre" y mayor "estabilidad" que ofrecían la lógica de la confrontación entre bloques y las amenazas tradicionales, afines a, y en buena medida superpuestas con, los medios que han desarrollado los Estados para atender a su seguridad- abarcan una amplia gama de fenómenos. Esta gama, por ejemplo, incluye las guerras civiles, las persecuciones étnico-religiosas y las migraciones masivas. No parece indicado denominar "amenazas" a este tipo de situaciones sociales extremadamente trágicas, si bien es cierto que tales son, crecientemente, las percepciones en ciertas sociedades avanzadas. En otros casos, nuestra reserva con respecto a términos tales como "nuevas amenazas" o "desorden internacional", se debe a una actitud cauta ante ciertas modas en el campo académico que no dejan de tener consecuencias en el campo político, como puede ser el legitimar la militarización de los enfoques para abordar temas como el narcotráfico, el deterioro del medio ambiente o las crisis sociales ("nuevas amenazas") o el descalificar las acciones que la comunidad internacional promueve a través de las Naciones Unidas a fin de preservar la paz y la seguridad internacionales.

En consecuencia, tal vez resulte útil diferenciar tres grupos de fenómenos en este campo temático. En primer lugar están aquellos fenómenos que, en principio no disputan formalmente la soberanía del Estado ni su integridad territorial, pero afectan a las instituciones y a las personas, poniendo en riesgo la integridad física y moral de estas últimas y "permeando" al Estado por diversas vías. En principio, no disputan formalmente la soberanía del Estado ni su integridad territorial. Pertenecen a este grupo el narcotráfico, los distintos tipos de terrorismo, el crimen organizado en sus diversas variantes y otras estructuras delictivas de carácter transnacional. Dado que en todos estos casos existe un alto grado de riesgo que incluye una voluntad hostil hacia un "nosotros", como individuos, miembros de una comunidad nacional basada en ciertos valores e instituciones o como estados miembro de una región y de la comunidad internacional, cabe emplear el término "amenaza". Sin embargo, esta clase de amenazas se diferencia de las amenazas de la seguridad clásica debido a que por su naturaleza resulta difícil controlarlas, responder a ellas o neutralizarlas anticipadamente mediante el empleo del potencial militar. Por ello denominamos a estos fenómenos "**amenazas emergentes**". Una vez más, si bien estos fenómenos no son recientes, lo novedoso, lo que los transforma en fenómenos de una categoría analítica distinta, es el hecho de que hayan transnacionalizado, asumido una magnitud que en muchos casos desafía las capacidades del Estado y se hayan entrelazado, produciendo en algunos casos "paquetes" de

27 En este caso, puede ser tomado como ejemplo el efecto que tuvo en la opinión pública estadounidense las bajas sufridas en octubre de 1993 en las operaciones de Somalia: caída mayor a cuarenta puntos del apoyo popular al despliegue, reemplazo del Secretario de defensa e inicio del repliegue de las fuerzas. En la misma línea, el más importante jefe militar norcoreano escapado a Occidente, el coronel Choi-Joo Hwai que desertó en 1995, confirmó dos años después ante el Congreso estadounidense que la dirigencia de su país confiaba en poder ocupar militarmente Corea del Sur si lograba generar veinte mil bajas estadounidenses, restando respaldo ciudadano al apoyo militar a Seúl. Entre las demandas al Poder Ejecutivo de ese país para un refuerzo de la credibilidad de su estrategia disuasoria frente a agresores regionales, ver *Deterring regional aggressors in the post-Cold War era*, Rand Research Brief RB-25 (Rand: 1995).

alta peligrosidad- como por ejemplo, la combinación de organizaciones criminales, tráfico ilegal de armas y terrorismo.

Un segundo grupo es el de factores de riesgo que carecen de una voluntad hostil que los genera y les otorga una dirección determinada--como los ejemplos mencionados más arriba tales como la acumulación de desechos nucleares, las armas químicas arrojadas a los mares o la existencia misma de armas químicas y bacteriológicas, independientemente del propósito que oriente a quienes las tienen o tuvieron en su poder. En este grupo, cabe mencionar la depredación del medio ambiente que ha cobrado un creciente presencia en la temática de seguridad. Son estos, fundamentalmente, **factores de riesgo** cuya peligrosidad no requiere la existencia de una voluntad hostil. Sólo se transforman en amenaza cuando esta existe o puede presentarse. Determinar la pertenencia de una amenaza concreta a una categoría en particular es una función de los servicios de inteligencia del Estado.

Por último, constituyen el tercer grupo las migraciones masivas, las guerras intra-estatales, las persecuciones y matanzas de minorías, las identidades nacionales sin territorio y las etnias o religiones enfrentadas en un mismo territorio²⁸. Estos fenómenos, en los que la comunidad internacional ha concentrado crecientemente su atención, y ante los que más de una vez el uso de la fuerza ha mostrado ser poco eficaz, no constituyen necesariamente amenazas para terceros. Si bien pueden ser percibidos como tales por quienes pertenecen a su marco regional, particularmente la percepción que Europa hoy tiene de su periferia, resulta más apropiado considerar a estos fenómenos fuentes de inestabilidad, antes que amenazas o factores de riesgo en sentido estricto²⁹.

Complejidad de riesgo e interdependencia

Como vimos en la primera parte, la **complejidad de riesgo** resulta de la heterogeneidad, el carácter difuso y disperso, el aumento constante y los múltiples entrelazamientos de las amenazas emergentes, los factores de riesgo y las fuentes de inestabilidad. La complejidad de riesgo incluye la existencia, en determinados contextos, de conflictos propios de la seguridad clásica, ya sea activos o en estado latente. Asimismo, el carácter global de estos conflictos es posible -y en alguna medida probable- toda vez que los Estados involucrados cuentan con, o pueden acceder a, armamento nuclear o armas químicas y los medios para su empleo a distancia.

28 Si bien en la literatura se suele utilizar en forma indistinta los conceptos de nación y comunidad étnica, en este trabajo son empleados con alcances diferentes. Una comunidad étnica es una población determinada con un mito de origen común, elementos culturales y memorias compartidas, una conexión con un territorio histórico o tierra natal y un sentido de solidaridad interna. Una nación es una población determinada que comparte un territorio histórico, mitos y memorias comunes, una cultura pública y masiva, una economía territorial diferenciada y derechos y deberes comunes a todos sus miembros.

En cuanto a los conflictos intraestatales transformado en amenaza regional, un ejemplo es el caso de Ruanda, en el cual el enfrentamiento entre las etnias hutus y tutsis generó movimientos migratorios hacia Zaire, Burundi y Tanzania estimados en dos millones de personas hacia mediados de 1997. Esta situación obviamente generó inestabilidad política y tensión social en esos Estados, además de un aumento de casos de enfermedades como el cólera o la disentería. Por el contrario, Colombia no ha llegado a ser considerado una amenaza por sus vecinos a pesar de que la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODRES) de la ONU computó en más de un millón los desplazados de sus lugares de origen debido a la insurgencia guerrillera, la actividad de los carteles de la droga y la actividad contra insurgente del gobierno, aseverando que el país se encaminaba a transformarse en una nueva Ruanda.

29 Además, resulta conveniente distinguir fenómenos que son procesos sociales y políticos de aquéllos que, esencialmente, constituyen actividades delictivas.

La **interdependencia en materia de seguridad** es una resultante de la complejidad de riesgo: los desafíos en materia de seguridad, en número creciente, exceden la capacidad individual de los Estados para hacerles frente, y la seguridad de cada Estado depende más de las políticas que llevan a cabo otros Estados y de la posibilidad de influir en ellas, que del desarrollo autónomo de capacidades de respuesta. Eso no implica descartar los medios militares sino adecuarlos a estrategias afines a un contexto dominado por la interdependencia, donde la disuasión como herramienta para proveer a la seguridad pierde día a día eficacia³⁰. La importancia creciente de los enfoques preventivos, a través de un amplio arco que abarca desde la diplomacia preventiva y diversas políticas que se desarrollan en el marco multilateral, hasta las iniciativas subregionales o bilaterales en materia de construcción de confianza y seguridad cooperativa, es también una resultante de la complejidad de riesgo y del carácter que asumen las amenazas, a lo largo de la guerra fría y más acentuadamente a partir de su conclusión³¹.

A esto se suma que en el nuevo escenario predominan los desafíos a la seguridad de carácter transnacional y global. Estas se entrelazan y retroalimentan entre sí, potenciando su capacidad de configuración con independencia de las fronteras estatales. **Este conjunto de factores impide, o al menos hace extremadamente difícil, el establecer en forma anticipada el perfil de las amenazas que afectan o pueden afectar la seguridad en lo inmediato o a mediano y largo plazo.** Las amenazas emergentes, por su carácter clandestino y su tendencia a la transnacionalización, son de por sí difíciles de analizar, estimar o predecir. Los factores riesgo pueden dar lugar a crisis e incluso devenir amenazas; y las fuentes de estabilidad tienden a proliferar con consecuencias que son motivo de preocupación tanto a nivel global cuanto en diversos marcos regionales. El alto nivel de incertidumbre es por lo tanto, otro rasgo de fondo del contexto internacional de los años noventa. En consecuencia, también resulta particularmente difícil establecer en forma anticipada y precisa los medios y procedimientos adecuados para hacer frente a los cambiantes desafíos en materia de seguridad, sobre todo, en la medida que los instrumentos tradicionales con que cuentan los Estados y la comunidad internacional no son afines a la naturaleza de los desafíos que deben enfrentar³².

En conjunto, los factores mencionados determinan un contexto internacional caracterizado por:

- **la complejidad de riesgo;**
- **la interdependencia en materia de seguridad;**
- **la no configuración previa de las amenazas;**
- **las dificultades para anticiparse a su configuración; y,**
- **las limitaciones para prever los medios adecuados para enfrentarlas.**

30 Paul Stares señala como uno de los motivos del surgimiento y la difusión de la seguridad cooperativa su característica distintiva basada en un enfoque esencialmente preventivo -vis a vis las concepciones tradicionales de la defensa nacional, los sistemas de alianzas y la seguridad colectiva basados en enfoques reactivo-disuasivos. Paul Stares y John D. Steinbruner, "Regional and Global Security: The Case for Cooperative Security," en Andrés Fontana (Comp.), **Argentina-OTAN. Perspectivas sobre la Seguridad Global** (Buenos Aires: GEL, 1994). Ver asimismo el trabajo pionero de William Perry et.al. **A New Concept of Cooperative Security** (Washington: The Brookings Institution, 1992) y sus antecedentes inmediatos, donde se esboza en forma casi casual el concepto, en William Kaufmann y John Steinbruner: **Decisions for Defense-Prospect for a New Order** (Washington: The Brookings Institution, 1991), especialmente en su capítulo VIII.

31 Ver los op.cil. William Perry et. al. **A New Concept of Cooperative Security**; Janne E. Nolan, **Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century**, y Gareth Evans, **Cooperating: The Global Agenda for the 1990's and Beyond**

32 Cfr. Gareth. Evans, **Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond**, *op.cit.*

Si bien en principio parece razonable sostener que las amenazas de la seguridad clásica tienden a disminuir en cantidad y en intensidad, la incertidumbre, la interdependencia y la complejidad de riesgo tienden a aumentar, cabe preguntarnos en qué medida resulta posible sustentar estas apreciaciones con evidencia empírica. Por supuesto, la fundamentación empírica de una proposición de esa naturaleza no puede ser terminante. La naturaleza misma de estos fenómenos—ampliamente heterogéneo, históricamente determinada y ligada a un número incalculable de factores—no se presta a la cuantificación ni a una clasificación rigurosa. Sin embargo, es posible ilustrar con algunos elementos relevantes la presencia y los alcances de ambas tendencias.

En primer lugar, los libros blancos o documentos equivalentes a través de los que un número creciente de países difunden sus políticas de defensa y seguridad internacional, reflejan la percepción de una tendencia decreciente de las amenazas de la seguridad clásica y una creciente preocupación por las amenazas emergentes. "Un mundo en el que la posibilidad de un enfrentamiento global ha sido reemplazada por una multitud de factores de riesgo, y la impredecibilidad como norma," es ya una frase estándar en tales documentos. En segundo lugar, los resultados de la investigación de campo incluyen un amplio cuerpo de información sobre conflictos y situaciones que pueden dar lugar a amenazas a la seguridad o constituir fuentes riesgo e inestabilidad, en el marco de los últimos años, lo cual permite algunas observaciones complementarias³³ Por último, fuentes secundarias y documentos más recientes examinados en esta sección y las subsiguientes, ofrecen criterios adicionales a las observaciones basadas en las fuentes primarias mencionadas.

Fuentes Empíricas

a. Visión de las amenazas en libros blancos de la defensa

Los comentarios referidos a perfiles de amenazas contenidos en los libros blancos y documentos equivalentes examinados no reflejan una percepción o caracterización de estos fenómenos totalmente homogénea³⁴. Sin embargo, tienen suficientes puntos en común como para permitir la construcción analítica de una cierta visión del nuevo escenario internacional, caracterizada por el énfasis sobre algunos puntos fundamentales —rasgos y tendencias— que resultan relevantes para la formulación de las políticas de referencia. Por supuesto, dado el grado de arbitrariedad que tal construcción analítica implica, el conjunto de citas de los libros blancos examinados, si bien no deja de ser relevante dado que representa el punto de vista oficial de países de primer orden, sólo tiene el propósito de ilustrar las principales tendencias en materia de amenazas que caracterizan el nuevo contexto internacional desde el punto de vista de estas fuentes³⁵.

En primer lugar, el atribuir **baja probabilidad a una confrontación global** o a un conflicto militar en gran escala, e incluso a que ocurran enfrentamientos armados entre determinados

33 Ver Anexos I y II. El Anexo III presenta las fuentes de la información empírica y algunas observaciones metodológicas.

34 Los documentos examinados incluyen el White Paper / 1994, Federal Ministry of Defence, Alemania, Abril 1994; Defending Australia-Defence White Paper/1994, Australia, 1994; 1994 Defence White Paper, Canada, 1994; Defense White Paper 1994-1995, Corea, 1995; Annual Report of the Secretary of defense to the President and the Congress- Department of defense 1995, Estados Unidos, febrero 1995; Defense of Japan / 1993, Japon, 1993; Livre Blanc sur la Defence, Francia 1994; y el Statement on the Defence Estimates / 1994, Reino Unido, 1994. También se han revisado sucesivas Declaraciones de la OTAN, emitidas al término de las reuniones cumbre. Entre tales Declaraciones, se destacan la de Londres (1 990), Roma (1991) y Bruselas (1994).

35 En todos los casos las citas son traducciones no oficiales de las versiones originales en inglés o francés.

Estados, es uno de los rasgos fundamentales de esta caracterización del escenario internacional. La misma aparece, en la mayor parte de los casos, junto a una preocupación por el surgimiento de otras fuentes de riesgo e inestabilidad que afectan la seguridad en los marcos regional y global.

El *White Paper* de Alemania sostiene: "Es preciso tomar precauciones contra nuevos riesgos, de cualidades totalmente diferentes a los que determinaron el pensamiento de seguridad occidental. El espectro actual de potenciales crisis no se corresponde con los existentes en Europa durante la guerra fría. El riesgo de una guerra a gran escala en Europa ha sido reemplazado por una multitud de factores de riesgo, que varían de naturaleza y poseen diferentes manifestaciones regionales." (p.5-6) El documento respectivo de Australia establece: "No tenemos disputas con otros países ni la expectativa de hacer uso de la fuerza, ni tampoco razones para esperar en el presente que disputas de esa naturaleza se desarrollen." (p.4)

La perspectiva canadiense se resume en que: "A pesar de haberse reducido los riesgos de una confrontación global, y si bien se puede decir que el mundo no es inmediatamente peligroso en la actualidad para Canadá, tampoco se puede afirmar que sea más pacífico o más estable." (p.5-8) El libro blanco francés sostiene que "por primera vez en su historia, Francia no tiene una amenaza militar directa a sus fronteras" (p.7) y el de Japón que "el fin de la guerra fría ha hecho remota la posibilidad de una guerra a escala mundial. (p.3) Asimismo, el *Statement on the Defence Estimates* del Reino Unido establece que "el peligro militar directo contra el Reino Unido, a nuestras instituciones y modo de vida es ahora remoto." (p.7)³⁶.

Por su parte, la *Declaración de Roma*, firmada hacia fines de 1991 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN luego de su segunda Reunión Cumbre en el marco de la pos-guerra fría, descarta la posibilidad de un ataque en gran escala o de ataques por sorpresa. La Declaración define el nuevo perfil de las amenazas que afectan a Europa, vinculadas fundamentalmente a factores de riesgo e inestabilidad que surgen de las transformaciones sociales, políticas y económicas de Europa Central y Oriental y a las posibles derivaciones de los conflictos regionales que tienen lugar en la periferia europea³⁷.

Un segundo rasgo común a la mayor parte de los documentos examinados y complementario del anterior es señalar la **incertidumbre** y el **carácter impredecible de las amenazas** como

36 La visión de Estados Unidos acerca de este aspecto fundamental del escenario internacional es demasiado compleja para incluirla en este intento de delinear una caracterización esquemática medianamente compartida por el conjunto de los documentos analizados. Eso no implica que Estados Unidos no compartan, al menos parcialmente, lo fundamental de esta visión. Pero las particularidades del lugar que ocupa este país en relación a la seguridad internacional, hacen que sea conveniente examinar este caso con mayor detalle. Trato este punto por separado al concluir el análisis de los libros blancos. Por otra parte, la particular situación regional de Corea se refleja asimismo en su libro blanco de la defensa. El documento de este país sostiene por ejemplo que "...algunos países de esta región, se han visto envueltos en carreras armamentistas convencionales, y en el desarrollo de armas de destrucción masiva, incluyendo armas nucleares, lo que puede transformarse en la mayor amenaza para la paz y la estabilidad global. (...) Si bien el peligro de una guerra que incluya armas nucleares se ha reducido, la posibilidad de conflictos locales se ha incrementado debido a una débil función de control de la seguridad." (pp.35-36.)

37 En esta declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, la Alianza Atlántica especifica las líneas generales establecidas en la Declaración de Londres, de julio de 1990 y establece asimismo su *Nuevo Concepto Estratégico*. A medida que avanza la década, la OTAN enfatiza la necesidad de contar con una estructura militar adecuada, esto es, ligera, flexible y multinacional, a fin de hacer frente al nuevo tipo de "desafíos". Ver, por ejemplo, el "Estudio de Largo Plazo" producido en 1995 en relación al proceso de ampliación y las consideraciones sobre Combined Joint Task Forces (CJTF) que vuelca el ex-funcionario del Departamento de Estado para Asuntos Europeos Richard Hoibrooke en "America, a European Power", *Foreign Affairs* 74:2 (Mar/Abr 1995).

características fundamentales del nuevo contexto internacional. El *Defence White Paper* de Canadá sostiene al respecto que "...aun en las mejores circunstancias, predecir las tendencias internacionales futuras es arriesgado. Dada la inestabilidad de las relaciones internacionales, es imposible saber a ciencia cierta cómo se desarrollarán en los años venideros. [...] A pesar de haberse reducido los riesgos de una confrontación global y, si bien se puede decir que el mundo no es inmediatamente peligroso en la actualidad, tampoco se puede afirmar que sea más pacífico o más estable." (p.8)

En forma similar, el *Statement on the Defence Estimates* del Reino Unido sostiene que "... después de 40 años de relativa estabilidad al menos en Europa, la incertidumbre y la impredecibilidad son nuevamente la norma. [...] El peligro militar directo contra nuestras instituciones y modo de vida es ahora remoto. [...] Pero el otro lado de la moneda es oscuro. Nacionalismos, extremismos y etnocentrismos están en crecimiento." (p.7) El libro blanco alemán sostiene que "en muchos casos, no es posible predecir qué riesgos pueden desembocar en crisis y conflictos, y no es posible predecir cuáles serán sus consecuencias" (p.45)

Francia refleja su preocupación por las nuevas características del contexto internacional reconociendo la necesidad de actualizar los enfoques y presupuestos en que se basa su política de defensa: "Las circunstancias, las amenazas y los riesgos son diferentes. Establecer el sistema de defensa en base a concepciones superadas, sería un riesgo inadmisibles." (P.4) Japón, por su parte, reconoce las mismas tendencias: "La situación internacional, caracterizada por la inestabilidad y la incertidumbre, está experimentando cambios que deben ser observados cuidadosamente para determinar las políticas de defensa." (P.97) Y lo mismo se observa en el caso del Reino Unido: "Después de cuarenta años de relativa estabilidad, al menos en Europa, la incertidumbre y la impredecibilidad son nuevamente la norma." (p.7)

El tercer rasgo destacable de esta caracterización del nuevo escenario internacional es el **énfasis en la emergencia de nuevas fuentes de riesgo e inestabilidad**, en relación a temas específicos. El *Defence White Paper* de Australia expresa preocupación por la existencia de "... tensiones étnicas, rivalidades económicas, esperanzas fallidas de prosperidad, conflictos raciales o religiosos, (que) pueden producir situaciones de inestabilidad potencial estratégica en Asia y el Pacífico en los próximos quince años. (p. 9) Asimismo, el *Defence White Paper* de Canadá sostiene que "... es imposible saber qué resultará del actual proceso de transición, pero es claro que deberemos esperar bolsones de caos e inestabilidad que pueden llegar a amenazar la paz y la seguridad global. (p. 16) Más adelante agrega: "Años después de la caída del muro de Berlín y el colapso de imperio soviético, Canadá ha encontrado un mundo fundamentalmente transformado, caracterizado por considerables turbulencias e incertidumbres." (p. 49)

En este plano, el documento de Estados Unidos se refiere a "Eventos potenciales que pueden no haber estado en el pasado en el centro de las preocupaciones de seguridad -tales como el surgimiento de conflictos étnicos en Europa, la ruptura del orden legal en el Caribe o la interrupción del comercio- pueden ser amenazas reales para la seguridad y el bienestar de los estadounidenses". (p. 1) El libro blanco de Francia sostiene: "El análisis de los riesgos a los que podríamos llegar a confrontarnos en el nuevo escenario estratégico evocan amenazas no militares para nuestra seguridad. Ellas explotan las vulnerabilidades nacionales. Son facilitadas y estimuladas por la globalización del comercio y las comunicaciones, y deberán ser tenidas cada vez más en cuenta para la definición de la estrategia de defensa". (p.32)

De las amenazas emergentes no vinculadas en forma directa a la seguridad clásica, el terrorismo -de diversos tipos, no necesariamente vinculado a movimientos fundamentalistas- ocupa

un lugar importante en las preocupaciones de los Estados. Al respecto, el *Defence White Paper* de Australia señala que "... (debido a) la naturaleza del terrorismo, el rápido desarrollo de las comunicaciones y el resurgimiento de los movimientos activistas en todo el mundo, la posibilidad de que se comentan actos terroristas ha aumentado." (p. 138) El *Livre Blanc sur la Defence* de Francia sostiene que "...la acción terrorista es una de las principales cuestiones no militares que pueden afectar a nuestra seguridad." (p.73) Los demás documentos expresan preocupaciones similares, que no reproducimos a fin de no extender estas citas ilustrativas indefinidamente.

El *Statement on the Defence Estimates* del Reino Unido, dada la particular situación que vive este país desde hace décadas, incluye especificaciones en relación a las fuerzas armadas, estableciendo que sus operaciones tienen como objetivo: disuadir operaciones terroristas; mantener una razonable presencia ante la comunidad; y reducir la capacidad terrorista mediante la detención, el decomiso de armas, explosivos y otros equipamientos terroristas. (p.7)

Las referencias al fundamentalismo como fuente de amenazas emergentes no son tan frecuentes. El *Defence White Paper* de Canadá se refiere a que "... en otras regiones del mundo, más notablemente en partes de Asia y África, se observa el crecimiento de grupos fundamentalistas, en el marco de guerras civiles y manifestaciones violentas que no muestran signos de atenuarse." (p.5) Por su parte, el *Livre Blanc sur la Defence* de Francia, sostiene: "Los extremismos, ya sean de inspiración religiosa o nacionalista, son las principales fuentes de provisión del terrorismo. El terrorismo islámico representa una de las amenazas más inquietantes. Los extremismos pueden ser alimentados por nacionalismos crecientes de la pos-guerra fría." (p. 1 8)

La proliferación de armas de destrucción masiva y, en ese marco, los riesgos derivados de la disolución de la Unión Soviética, el éxodo masivo de científicos, el contrabando de material sensible, el posible acceso a tecnologías sensitivas por parte de grupos terroristas o Estados no confiables, y el incremento de la posibilidad de accidentes, constituyen naturalmente una importante fuente de preocupación. El *White Paper/1994* de Alemania sugiere que "Los riesgos de la continua proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas de destrucción masiva y sus vehículos portadores, hacen más importante el imperativo de cooperación multilateral y mundial. La proliferación de armas de destrucción masiva y de la moderna tecnología de defensa, atacan la seguridad y la estabilidad regional y global. (...) La no proliferación de armas de destrucción masiva y la limitación de la exportación de armas convencionales debe ser una de las prioridades de nuestra política de seguridad". (pp.79-81) Canadá sostiene que "El acceso a las tecnologías de armas en áreas de potencial conflicto ha emergido como uno de los grandes desafíos de los años 90. En tanto los armamentos sofisticados puedan ser adquiridos o producidos en forma local, su introducción en zonas de tensión minará la estabilidad, aumentará la tensión con los países vecinos, inhibirá las iniciativas de control de armas, y complicarán el planeamiento de operaciones, tal como Canadá y otros miembros de la Coalición de la ONU han podido experimentar en la guerra del Golfo." (p.6) El resto de los documentos contiene afirmaciones convergentes.

En relación al narcotráfico, sus actividades y efectos conexos, i.e., lavado de dinero, corrupción, violencia, alianzas con el terrorismo, control de territorios rurales y urbanos, y la creciente transnacionalización del fenómeno, también existe una preocupación compartida por los establishments de la defensa de estos países. Canadá "... ve los importantes desafíos que plantea la gran extensión y recursos para las actividades ilegales. Esto es aplicable al comercio ilegal de narcóticos y otras sustancias." (p.16-17) El documento de 1995 de Estados Unidos señala que "El Departamento de Defensa, apoyado por el Departamento de Estado, la Agencia de Control de Aplicación de las Leyes Antinarcóticos, y la cooperación con otros países continúa siendo un actor esencial en el esfuerzo nacional para la lucha contra las drogas." (p.23) El de Francia sostiene que

"El tráfico de drogas constituye una amenaza para la salud pública, para la soberanía de los Estados y para la comunidad internacional, desde el momento en que son una prolongación de los conflictos, un alimento para las guerrillas y los movimientos terroristas". (p. 19)

En cuanto a las migraciones masivas y sus efectos, y al incremento del número de refugiados, el *White Paper/1994* del Ministerio Federal de la Defensa de Alemania reconoce que "... un creciente número de personas sufren de permanentes injusticias, represión, y leyes arbitrarias, y viven entre el dolor y la guerra. Esto incluye a siete octavos de la población mundial. (...) Esta situación ayuda a que la gente no vea otra salida que la migración y estos movimientos migratorios, toman la forma de éxodos masivos, produciendo un impacto en la situación interna de Estados y, regiones". (p.33) El documento de Francia coincide en que "... en tales situaciones, se presentan los riesgos y la desestabilización: se exageran los antagonismos regionales que entrañan movimientos desordenados y desplazamientos de población. Estos riesgos son ya considerables. La Organización de las Naciones Unidas indica que 35 millones de personas han sido desplazadas".

El siguiente cuadro representa los rasgos del escenario internacional que se reflejan en los materiales revisados:

Cuadro N° 1
Características del nuevo escenario internacional reflejadas en libros blancos o documentos análogos

| | 1 | 2 | 3 | 3,1 | 3,2 | 3,3 | 3,4 | 3,5 | 3,6 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alemania | //// | //// | //// | | | //// | | //// | //// |
| Australia | | //// | //// | //// | | //// | | | |
| Canadá | //// | //// | //// | //// | //// | //// | //// | //// | //// |
| Corea | //// | | | | | //// | | | |
| Estados Unidos | //// | | //// | //// | //// | //// | //// | | //// |
| Francia | //// | //// | //// | //// | //// | //// | //// | //// | |
| Japón | //// | //// | | | | //// | | | |
| Reino Unido | //// | //// | //// | //// | | //// | //// | | |

Referencias:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> 1. Incertidumbre y mayor complejidad de las amenazas. 2. Baja probabilidad de: <ul style="list-style-type: none"> i) conflicto militar a gran escala/confrontación global. ii) enfrentamientos armados entre Estados. 3. Emergencia de nuevas fuentes de riesgo e inestabilidad: <ul style="list-style-type: none"> i) como característica general del nuevo escenario ii) en relación a aspectos específicos tales como: 3.1 Terrorismo (diversos tipos; no necesariamente vinculados a los fundamentalismos) 3.2 Fundamentalismos (diversas formas) 3.3 Proliferación (en particular, riesgos derivados del posible | <ul style="list-style-type: none"> acceso a tecnologías sensitivas por parte de grupos terroristas o Estados no confiables). 3.4 Narcotráfico (actividades y efectos conexos: lavado de dinero, corrupción, violencia, alianzas con el terrorismo, control de territorios rurales y urbanos y crecientes transnacionalización del fenómeno). 3.5 Migraciones masivas: sus efectos, incremento del número de refugiados. 3.6 Riesgos vinculados al deterioro del medio ambiente. |
|--|---|

Fuentes: *White Paper/1994*, Federal Ministry of Defence, Alemania, Abril 1994; *Defending Australia - Defending Australia - Defence White Paper / 1994*, Australia, 1994; *1994 Defence White Paper*, Canada, 1994; *Defence White Paper 1994-1995*, Corea, 1995; *Annual Report of the Secretary of Defence to the President and the Congress - Department of Defense 1995*, Estados Unidos, febrero 1995; *Defense of Japan / 1993*, Japón, 1993; *Livre Blanc sur la Defence*, Francia 1994; *Statement on the Defence Estimates /1994*, Reino Unido, 1994.

b. La visión de Estados Unidos

A fin de completar el análisis de los libros blancos y documentos equivalentes, en esta sección presentamos algunas observaciones acerca de la visión de Estados Unidos en materia de amenazas y fuentes de riesgo e inestabilidad, basadas en el *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, de Estados Unidos de marzo de 1996. El Secretario de Defensa de Estados Unidos plantea en este documento que las principales amenazas a los intereses de Estados Unidos, sus aliados y sus amigos pueden provenir de un conjunto variado de fuentes. Entre éstas, destaca las siguientes:

1. Intentos por parte de poderes regionales hostiles a los intereses de Estados Unidos de ganar hegemonía en sus regiones a través de la agresión o la intimidación.
2. Conflictos internos entre grupos étnicos, nacionales, religiosos o tribales que amenazan vidas inocentes de civiles, fuerzan migraciones masivas, y socavan la estabilidad y el orden internacional.
3. Amenazas provenientes de adversarios potenciales, que intentan adquirir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus medios de lanzamiento [misiles].
4. Amenazas a la democracia y el proceso de reformas en la ex-Unión Soviética, Europa Central y Oriental y en otros lugares.
5. La subversión y el crimen que afectan y socavan a gobiernos amigos.
 - Terrorismo.
 - Amenazas a la prosperidad y al crecimiento económico de Estados Unidos.
 - La degradación global del medio ambiente.
 - El tráfico ilegal de drogas.
 - El crimen internacional.

Este conjunto variado de amenazas que informan la estrategia de defensa de Estados Unidos actual, contrasta nítidamente con las fuentes de amenazas a la seguridad del mundo en el periodo de la guerra fría. Los contrastes entre ambos escenarios que realiza el documento de referencia pueden representarse mediante el siguiente cuadro ilustrativo:

Cuadro N° 2
Amenazas guerra fría y post-guerra fría en la visión de Estados Unidos

| Guerra Fría | pos-guerra fría |
|--|--|
| Ataque masivo con fuerzas nucleares (holocausto). | Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM). Armas nucleares en las manos de "rogue nations" -o grupos terroristas a menudo protegidos y usados por esos Estados. Estos actores difieren de los poderes nucleares durante la guerra fría, dado que no pueden ser disuadidos mediante represalias. |
| Ataque masivo de fuerzas de Pacto de Varsovia. | Inestabilidad en Europa Central y Oriental, proveniente de las transiciones a la democracia y la economía de mercado; inestabilidad, conducente a amenazas a aliados y/o intereses vitales de Estados Unidos; resurgimiento de regimenes totalitarios, hostiles a Occidente. |
| Empleo de Naciones del Tercer Mundo por parte de la Unión Soviética como medio indirecto de la confrontación Este-Oeste. | Conflictos regionales de diversa índole (religiosa; étnica, etc.); éstos no amenazan la supervivencia de Estados Unidos pero pueden amenazar a sus aliados e intereses vitales de Estados Unidos, en particular si los agresores poseen ADM. |
| Conflicto global. | Posible resurgimiento de un conflicto global. |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos tomados del *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, Marzo 1996.

c. Fuentes de riesgo e inestabilidad

El cuadro **Fuentes de Riesgo e Inestabilidad** presentado en el Anexo 1, contiene información correspondiente al período septiembre 1993-septiembre 1995, con algunas actualizaciones realizadas en los dos años siguientes³⁸. El propósito del cuadro no es reflejar la situación global, ya sea en un momento determinado o a través de una secuencia cronológica, sino ofrecer una mera aproximación a la amplitud de amenazas y fuentes de riesgo e inestabilidad observables durante un período relativamente breve, elegido arbitrariamente. Sin embargo, la cantidad de situaciones registradas ilustra el grado de conflictividad que presenta un escenario internacional que a comienzos de la década fuera objeto de expectativas optimistas en materia de paz y seguridad internacionales.

La construcción del cuadro se basa en un criterio amplio, no restrictivo, referido a procesos o situaciones que impliquen o puedan implicar el uso de la fuerza. A pesar del empleo de un criterio tan inclusivo, el cuadro no pretende ser exhaustivo, ni tener valor estadístico. Su único propósito es ilustrar la amplitud cualitativa y el elevado número de amenazas y fuentes de riesgo e inestabilidad que caracterizan el contexto internacional de los años noventa³⁹.

No obstante sus limitaciones metodológicas, el cuadro permite apreciar el predominio de las amenazas emergentes y las fuentes de riesgo e inestabilidad, *vis a vis* las amenazas o conflictos de la seguridad clásica. De un total de 198 situaciones registradas, sólo 31 [i.e., el 15,5%] corresponden a cuestiones vinculadas a la soberanía. Por supuesto, 31 conflictos potenciales por razones de soberanía estatal constituye en principio una cifra más que preocupante. Pero en la mayor parte de los casos, más que "conflictos potenciales", se trata de disputas que se dirimen en los foros internacionales y encuentran solución diplomática acorde con las pautas del derecho internacional.

La atención se deriva naturalmente hacia la cifra cercana a las 170 situaciones, muchas de las cuales implican el uso de la fuerza o el ejercicio de diversas formas de violencia; el deterioro de las condiciones sociales, económicas y políticas; persecuciones de minorías y migraciones masivas⁴⁰. En ese sentido, los rasgos generales del escenario internacional que se reflejan en el cuadro convergen con la caracterización formulada en las secciones anteriores.

38 Deseo destacar la valiosa labor desarrollada por Ignacio Montes de Oca en el relevamiento de datos y en la elaboración de ideas para el ordenamiento del material presentado en el cuadro de referencia. Fabián Calle y Jorge Battaglino ofrecieron una valiosa colaboración en una etapa subsiguiente.

39 Más aún, dadas sus características inclusivas, resulta extremadamente difícil mantener un cuadro de esta naturaleza actualizado. Por ejemplo, varios de los conflictos registrados ya se han resuelto o se encuentran en estado avanzado de resolución, lo cual el cuadro no refleja necesariamente en todos los casos.

40 Tal vez algunas cifras sobre este tema, uno de los más graves de nuestra década, permitan ilustrar el tipo de procesos subyacentes al cuadro del Anexo 1. Hacia fines de los años ochenta había 80 millones de personas viviendo fuera de su país de origen, según el Informe Anual del Fondo de las Naciones Unidas para la Población de 1993. Este número se elevó a más de 100 millones después de los acontecimientos sucedidos en solo treinta y dos meses, entre marzo de 1990 y noviembre de 1992, lapso en el cual el desmembramiento de tres Estados (la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia) redundó en la aparición de veinticuatro unidades políticas independientes, afectando a más de 320 millones de personas. De ese total de aproximadamente cien millones de personas, 35 millones se encuentran en África Subsahariana, 15 millones en Asia y Oriente Medio y unos 13 millones en Europa Occidental y América del Norte. El número de refugiados a nivel global ascendía en 1970 a 2,5 millones de personas. Hacia 1983 había ascendido a 11 millones y en 1993 a más de 18 millones. Cada año, más de dos millones de personas buscan asilo en un país extranjero. A esto se suman los desplazamientos masivos dentro de países afectados por persecuciones o conflictos internos. El informe estima que hay 24 millones de personas desplazadas internamente, algunas atrapadas en medio de conflictos y sin posibilidad de buscar refugio en otros países.

Interdependencia en materia de seguridad

La **interdependencia en materia de seguridad** se vincula estrechamente al carácter global o transnacional que asumen algunas amenazas y fuentes de riesgo. La existencia de amenazas de carácter global, en un marco de complejidad de riesgo-- es decir, en el que los factores que afectan la seguridad tienden a multiplicarse, no se configuran anticipadamente y asumen un carácter no centralizado, ampliamente disperso y heterogéneo- implica consecuencias importantes en relación al comportamiento de los Estados en materia de seguridad. Un primer corolario de estos rasgos del escenario internacional de los altos noventa es que las condiciones de paz y estabilidad de una región constituyen garantías limitadas e insuficientes. En forma creciente, lo que ocurre en cualquier punto del planeta afecta o puede afectar la seguridad del conjunto. En la medida que esto se acentúa y las percepciones de amenaza se adaptan a la nueva realidad, las motivaciones de los Estados para asumir compromisos cooperativos regionales y globales aumenta.

Además, desde la perspectiva de los países más avanzados, la valoración positiva de tales compromisos aumenta, y la imagen negativa de la resistencia a asumirlos también. El establecimiento de la democracia como estándar o criterio en las vinculaciones entre Estados a nivel global refuerza este aspecto de la interdependencia en materia de seguridad. Por una parte, Estados Unidos y otros miembros de la OTAN demandan simultáneamente mayor solidez de los regímenes democráticos como condición de vínculos internacionales más estrechos, emplean estos vínculos para respaldar la consolidación y el avance institucional de las democracias y, a la vez, demandan de éstas mayores compromisos en materia de seguridad global como parte de este complejo tejido de respaldos, condiciones y demandas.

Esto se refleja en los contenidos de documentos diversos, tales como los lineamientos estratégicos que publica el NSC de Estados Unidos, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1996); los lineamientos estratégico-militares que contiene el *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*; los requerimientos que establece el memorándum de entendimiento propuesto por la OTAN a los ex-miembros del Pacto de Varsovia interesados en formar parte de la Asociación para la Paz; o los enunciados básicos del documento emitido por el Pentágono luego de la primera reunión hemisférica de Ministros de Defensa, *United States Security Strategy for the Americas*, Department of Defense, Office of International Security Affairs (Washington, D.C.: Government Printing Office, Septiembre 1995).

El documento *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* del Consejo de Seguridad Nacional establece que promover la democracia ("a framework of democratic enlargement") incrementa la seguridad de Estados Unidos. Sus esfuerzos a tal efecto se centran en los países de Europa Central y Oriental y en Rusia y Ucrania, subraya el documento. Agrega que la línea divisoria entre la política interior y exterior tiende a desaparecer, y subraya: "We believe that our goals of enhancing our security, bolstering our economic prosperity and promoting democracy are mutually supportive democratic states are less likely to threaten our interests and more likely to cooperate with the United States to meet security threats... As the boundaries between threats that start outside our borders and the challenges from within are diminishing, the problems others face today can more quickly become ours, tomorrow."⁴¹

41 Desde la perspectiva estadounidense, la contracara de este vínculo "de ida y vuelta" con las democracias en materia de seguridad (respaldo a su consolidación como parte de la estrategia de seguridad global, demanda de su compromiso y participación en respaldo de la seguridad global), es el énfasis en un adecuado equilibrio de fuerzas, la presencia armada de Estados Unidos a nivel global y la consolidación de regímenes internacionales Cfr.

De acuerdo con la propuesta *Asociación para la Paz*, cada país interesado en vincularse a la OTAN puede suscribir un memorándum de entendimiento a través del cual se compromete a: respetar los derechos humanos; lograr el control civil de su estructura militar; habilitar su presupuesto militar y su estructura de fuerzas para que puedan ser analizadas por la ciudadanía; a su vez también se compromete a cooperar en ejercicios y programas militares conjuntos con los países miembros de la OTAN orientados a misiones de apoyo a la preservación de la paz y la seguridad internacionales⁴².

Por su parte, los llamados "principios de Williamsburg" proponen a los países del Hemisferio Occidental: *"To uphold the promise of the Santiago Agreement that the preservation of democracy is the basis for ensuring our mutual security. To acknowledge that military and security forces play a critical role in supporting and defending the legitimate interest of sovereign democratic states. To affirm the commitments of our countries in Miami and Managua that our Armed Forces should be subordinate to democratically controlled authority, act within the bounds of national Constitutions, and respect human rights through training and practice"*. A lo cual el documento agrega: *"As we approach the threshold of the 21st century, our strategic objectives are to support the commitment to democratic norms in the region, including civilian control defense matters, constructive civil-military relations, and respect for human rights; foster the peaceful resolution of disputes, transparency of military arms and expenditures, and development of confidence- and security-building measures appropriate to the region; work with our friends in the region to confront drug trafficking, combat terrorism, and support sustainable development; expand and deepen defense cooperation with other countries of the region in support of common objectives, encouraging them to improve the capabilities for joint actions, including international peacekeeping"*⁴³.

La interdependencia en materia de seguridad no resulta de la difusión de la democracia ni de su establecimiento como estándar, ni tampoco de la ampliación de los espacios de seguridad cooperativa, sino de la naturaleza de las amenazas en el nuevo escenario. Pero sin duda, tales procesos ofrecen fuertes motivaciones para diversas formas de asociación en materia de seguridad y contribución a la paz y la seguridad internacionales. Este conjunto de factores inducen a lo largo del tiempo cambios de percepciones que refuerzan la tendencia favorable a crecientes vínculos de interdependencia en el campo de la seguridad. Los Estados, se ven así inclinados a cooperar y a comprometer recursos no sólo en relación a objetivos de seguridad nacional o regional, o de alianzas asumidas en función de consideraciones de balance de poder y equilibrio militar, sino también en relación a objetivos de seguridad global⁴⁴.

las opiniones de ex-funcionarios de primera línea de la Administración Clinton, como Anthony Lake, "Confronting Backlash States", *Foreign Affairs*, 73:2 (Mar-Abr 1994); Pichard Holbrooke, "America, a European Power", op.cit; y Joseph S. Nye, "East Asian Security: The Case for Deep Engagement", *Foreign Affairs* (July/August 1995): 90-102.

42 El Partnership for Peace ha sido firmado por 26 países, en lo que cabe destacar la adhesión de la Federación Rusa en Julio de 1994.

43 Department of Defense, Office of International Security Affairs. United States Security Strategy for the Americas (Washington, D.C.: Government Printing Office, Septiembre 1995).

44 En lo que hace a operaciones militares multilaterales o multinacionales y a la creación de fuerzas a disposición de las Naciones Unidas, la naturaleza de esta afirmación es tentativa. La experiencia de los años noventa muestra que ni las propuestas de centralización de los esfuerzos y la capacidad de movilización de recursos financieros, políticos y militares, como la que formuló el anterior Secretario General Boutros Boutros-Ghali, en "Global Leadership After the Cold War", *Foreign Affairs* 75:2 (Mar-Abr 1996): 86-98, no obstante su acertado diagnóstico y caracterización de los problemas que plantean las tendencias simultáneas a la globalización y la fragmentation, ni la visión que desde el extremo opuesto ofrece el Senador Jesse Helms, en "Saving the U.N." *Foreign Affairs* 75:5 (Sep-Oct 1996): 2-8, y a pesar de las reservas naturales que una potencia como Estados Unidos tiene ante el fortalecimiento de las Naciones Unidas al menos en el marco de sus características actuales, reflejan en realidad

No sólo la búsqueda de estabilidad global, prestigio y vinculaciones provechosas en el plano internacional, y la respuesta a eventuales presiones de la opinión pública, sino también la propensión de amenazas emergentes y fuentes de riesgo a asumir un carácter global [por sus alcances] y transnacional [por su indiferencia ante las distintas formas de frontera que separan un Estado de otro] promueven nuevas formas de asociación entre los Estados en materia de seguridad. Esta tendencia converge y en parte se superpone con los compromisos que algunos Estados asumen en apoyo a las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pero los Estados, crecientemente, no sólo cooperan en materia de seguridad en los marcos multilaterales sino que además establecen "asociaciones" de diversa índole en materia de seguridad con Estados vecinos o con otros con los que, según las perspectivas de hace apenas una década, tenían poco o nada en común desde el punto de vista de la seguridad.

El *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, de marzo de 1996, explica que la tarea de proteger los intereses americanos en la pos-guerra fría es no sólo diferente en significado, sino también mucho más compleja. El corolario de esta observación es, por una parte, que el instrumento militar debe ser adaptado y, por otra, que resulta necesario encarar una tarea diversificada en materia de construcción de vínculos con otros Estados. Las líneas de acción que propone el documento, las halladas en los libros blancos descritos más arriba, y la suma de acciones y propuestas desarrolladas por la OTAN, y por los Estados Americanos, a nivel hemisférico y subregional, a lo largo de esta década pueden ser resumidas en tres formas de vinculación en materia de seguridad:

- **Alianzas militares**, que implican relaciones estrechas en diversos planos, vínculos intensivos en materia militar y relaciones de creciente dependencia recíproca a lo largo del tiempo.
- **Coaliciones**, que son intensivas en el plano militar, pero no implican perdurabilidad a lo largo del tiempo, por lo general se agotan en el logro de un objetivo militar, y no implican necesariamente la profundización de los vínculos entre los Estados.
- **Asociaciones**, que si implican relaciones estrechas en diversos planos, perdurabilidad a lo largo del tiempo y, eventualmente, relaciones de creciente confianza y dependencia recíproca, pero no implican necesariamente vínculos intensivos en materia militar.

Por supuesto, estas categorías no son discretas, estáticas ni mutuamente excluyentes. Cada una puede inducir a otra acorde con las circunstancias [desafíos y oportunidades] y con la forma en que los Estados definen la mejor combinación de vinculaciones en materia de seguridad según sus medios, sus objetivos y sus intereses, individuales y compartidos. Los ejemplos pueden ser variados y numerosos. Pero dado el carácter preliminar de este trabajo, quedan para una etapa posterior de mayor elaboración en el plano de las políticas y las opciones.

las motivaciones y limitaciones de los Estados más propensos a asumir compromisos globales. En el *op.cit.* **Whither UN Peacekeeping?** Mats Berdal formula interesantes observaciones acerca de la motivación de los Estados para asumir compromisos globales y las condiciones de continuidad de las mismas. Por su parte, en el *op.cit.* "¿Tiene sentido apoyar la paz en Bosnia?", Lawrence Freedman explica la naturaleza del proceso en curso, en el cual el tipo de misiones se aleja crecientemente del modelo tradicional de misiones de mantenimiento de la paz y asume características vinculadas a un abanico de problemas y objetivos, el amplio grado de libertad de elección que tienen los Estados para decidir su participación y su compromiso en materia de seguridad global, y las condiciones de éxito de las operaciones que se emprendan.

Entendimientos entre los poderes globales

Una de las condiciones de este rango de opciones y de los grados de libertad que tienen los Estados para decidir sus formas de asociación en materia de seguridad y contribución a la paz y la seguridad internacionales es que el contexto internacional de la pos-guerra fría también se caracteriza por una marcada distensión a nivel estratégico militar entre las potencias globales. No se trata sólo de que la Alianza Occidental ya no enfrente la amenaza de un ataque masivo mediante fuerzas convencionales o armas nucleares, ni que en la periferia las diversas manifestaciones de la confrontación política e ideológica entre bloques se hayan disipado. La distensión no solo es el producto del fin de la guerra fría, sino también de la forma en que ésta tiene fin.

Durante una primera etapa, una suerte de continuidad entre el último tramo de la guerra fría y la configuración del nuevo escenario, tienen lugar en Europa acuerdos sobre ansias de destrucción masiva y fuerzas convencionales que implican no sólo reducciones de los niveles de armamentos sino que expresan la búsqueda de mecanismos que permitan salir del status quo con garantías recíprocas acerca de la renuncia al uso de la fuerza, incluyendo mecanismos de operacionalización y verificación de tales compromisos en el campo de las fuerzas convencionales. El *Tratado CFE* (Fuerzas Convencionales en Europa) y las medidas establecidas en la *Carta de París* y los *Documentos de Viena* y Helsinki de 1992 son la expresión más notable de esta nueva tendencia.

Más allá de los acuerdos formales que comienzan a estructurar un nuevo escenario en términos de la vinculación entre las potencias globales, el proceso de transformación de la OTAN, que se inicia a mediados de 1990, constituye uno de los elementos centrales de la distensión a nivel estratégico militar que tiene lugar a lo largo de los años siguientes. A partir de la Declaración de Londres, la OTAN pone en marcha un proceso de cambio tendiente a constituirse en una estructura de seguridad, que proyecta estabilidad hacia el Este europeo. La OTAN define objetivos de estabilidad, reducción de armamentos, respaldo a las transiciones de los ex-miembros del Pacto de Varsovia y establecimiento, en ese marco, de canales de cooperación y estrechamiento de relaciones con el Este europeo.

En la *Declaración de Londres* la OTAN propone constituirse en un agente de cambio, ayudar a construir las estructuras de un continente unido y respaldar la seguridad, la estabilidad, los valores democráticos y la resolución pacífica de conflictos. La OTAN invita a los países del Este a entablar vínculos formales con la Alianza en Bruselas, intensificar la cooperación en el plano militar y, particularmente, completar el Tratado CFE y el conjunto de Medidas de Construcción de la Confianza y la Seguridad, en el marco de la CSCE, a fin de enfrentar en forma conjunta el período de cambio iniciado con la caída del Muro de Berlín. Al mismo tiempo, la Alianza establece las líneas generales de la reestructuración de sus fuerzas convencionales, basada en fuerzas de alta movilidad y flexibilidad máxima, pero en un nivel más bajo y la reducción de sus arsenales nucleares al nivel mínimo necesario para fines exclusivamente preventivos⁴⁵.

A fines de 1991, la Declaración de Roma especifica las líneas generales establecidas en la de Londres y establece su *Nuevo Concepto Estratégico*. La Declaración descarta la posibilidad de un ataque en gran escala o de ataques por sorpresa y define el nuevo perfil de las amenazas que afectan a Europa, vinculadas fundamentalmente, a los factores de riesgo e inestabilidad que surgen

45 Ver, *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, en Londres los días 5 y 6 de Julio de 1990.

de las transformaciones sociales, políticas y económicas de, Europa Central y Oriental y a las posibles derivaciones de los conflictos regionales que tienen lugar en la periferia de la Alianza.

La Declaración enfatiza asimismo el carácter compartido de las preocupaciones de seguridad en el nuevo contexto y la importancia de lograr grados crecientes de transparencia y predictibilidad que refuercen la estabilidad en Europa. Poco después, la Alianza crea en su seno el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) para dar cabida a los ex-miembros del Pacto de Varsovia. Estrecha asimismo sus vínculos con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, ofreciendo su apoyo en materia de operaciones de mantenimiento de la paz. La creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte convierte a la OTAN en un interlocutor privilegiado de los países del Este de Europa.

El CCAN, incorporado a la estructura consultiva de la Alianza, reúne a los Ministros de Relaciones Exteriores de las ex-Repúblicas Soviéticas, los Países Bálticos, los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y los 16 estados miembros de la OTAN, sumando un total de 36 estados. Sus principales objetivos son fomentar la cooperación con las nuevas democracias, asistirles en los procesos de cambio de sus estructuras militares y garantizar la entrada en vigor de los acuerdos de desarme ya firmados.

El CCAN da lugar a un proceso de cooperación para encauzar los problemas de los países del ex-Pacto de Varsovia en temas relacionados con la seguridad, tales como la planificación de la defensa, la integración de las fuerzas armadas al sistema democrático, y la conversión de las industrias de defensa para la producción civil. Asimismo, a través del Grupo de Trabajo de Alto Nivel, uno de los primeros comités creados en el seno del CCAN, los estados miembros de la OTAN y los antiguos miembros del Pacto de Varsovia encauzan un proceso de cooperación que tiene por objeto dar cumplimiento a los acuerdos CFE.

Las resoluciones adoptadas por el Consejo del Atlántico Norte en sus reuniones de Oslo, en junio de 1992 y Bruselas en diciembre de 1992, a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, profundizan este proceso. En tales reuniones, el Consejo expresa la disposición de la OTAN a apoyar operaciones de mantenimiento de la paz a solicitud de la CSCE o del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre la base de decisiones caso por caso y de conformidad con sus propios procedimientos. A partir de esa decisión, la Alianza Atlántica inicia un proceso de adaptación de su estructura y de sus procedimientos a las demandas de las operaciones de mantenimiento de la paz. Además, de común acuerdo con sus interlocutores en el CCAN, pone en marcha una serie de actividades conjuntas de información y ejercitación en materia de mantenimiento de la paz, tendientes a mejorar la cooperación entre la Alianza y los restantes miembros del CCAN. Además, varios países neutrales de Europa, como Suecia, Finlandia y Austria, también participan en el llamado Grupo Ad Hoc de Mantenimiento de la Paz.

En enero de 1994, la Alianza formula la propuesta *Asociación para la Paz (Partnership for Peace)* con el propósito de responder a las solicitudes de membresía presentadas a la OTAN por varios países de Europa Central, en particular los miembros del Tratado de Visegrad, Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia⁴⁶. Como ya se mencionó, según esta propuesta, cada país interesado en vincularse a la OTAN puede suscribir un memorándum de entendimiento a través del cual se compromete a: respetar los derechos humanos; lograr el control civil de su

46 La propuesta es presentada a iniciativa de Estados Unidos, luego que Rusia cambiara de actitud con respecto al eventual ingreso de los países de Visegrad.

estructura militar; habilitar su presupuesto militar y su estructura de fuerzas para que puedan ser analizadas por la ciudadanía; y cooperar en ejercicios y programas militares conjuntos con los países miembros de la OTAN⁴⁷.

En ese marco, por primera vez en su historia, la OTAN opera más allá de los límites de sus Estados Miembros, en la guerra en la ex-Yugoslavia bajo mandato de las Naciones Unidas. Inicialmente, actúa para garantizar la prohibición de vuelos militares sobre la zona en conflicto, a través de la vigilancia del espacio aéreo, y del embargo marítimo, en colaboración con la Unión Europea Occidental. Asimismo, varios Estados miembros han destacado fuerzas bajo la bandera de la ONU, con los correspondientes componentes de comando y control, con apoyo aéreo de la OTAN en caso que tales fuerzas sean atacadas. Actualmente la OTAN conduce la coalición *ad hoc* autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a fin de garantizar la implementación del Acuerdo de Paz firmado en Dayton, Ohio el 21 de noviembre de 1995.

El 27 de mayo de 1997, autoridades rusas y de los países miembros de la OTAN firmaron en París el *Acta Fundamental Rusia-OTAN*, que Rusia define como "premisas para preservar el potencial de una incipiente cooperación entre Rusia y Occidente"⁴⁸. El "Acta Fundamental" establece que la Alianza no tienen intenciones, planes ni motivos para emplazar armamento nuclear en el territorio de sus nuevos miembros, tanto en el presente como en el futuro. Crea asimismo el Comité Conjunto Permanente, que otorga a Rusia la posibilidad de participar en decisiones de la OTAN que involucren a los nuevos miembros. Rusia logra también importantes concesiones en materia de revisión parcial del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa, entre otras, la sustitución de los topes sobre armas convencionales establecidos para bloques, por topes nacionales.

El valor político de este tratado evoca la significación que tuvieron los acuerdos fundamentales entre Estados Unidos y Rusia a principios de esta década. Desde la firma de los tratados START 1 (Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas), en julio de 1991 y START II (Segundo Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas), en enero de 1993, junto con y otros hitos como los gestos de Rusia en materia nuclear y misilística, la ratificación del TNP (Tratado de No Proliferación) por Ucrania, como Estado no nuclear, en noviembre de 1994 y la prórroga indefinida del TNP por la Conferencia de Revisión reunida en Nueva York en abril y mayo de 1995, en lo que Rusia y Estados Unidos cooperaron intensamente, los pasos dados por la OTAN entre julio de 1990 y mayo de 1997 constituyen uno de los pilares de la estabilidad estratégico-militar a nivel global que caracteriza el escenario de la pos-guerra fría.

Esa estabilidad también se apoya en una trama de relaciones que vincula a las principales potencias entre sí y con otros Estados a través del Consejo de Seguridad, la OMC, el Grupo de los 8,⁴⁹ la OCDE, la OSCE, la OTAN y otros foros y organizaciones de composición y naturaleza diversa. Asimismo, la creciente incorporación de China como un socio altamente interesado en la

47 El Partnership for Peace ha sido firmado por 26 países, en lo que cabe destacar la adhesión de la Federación Rusa en Julio de 1994.

48 En *Enlarging NATO, Why bigger is better*, publicado en *The Economist*, el 15 de febrero de 1997, Madelaine Albright, subraya la importancia de avanzar en la cooperación con Rusia, incluida su participación en las CJTF (Combined Joint Task Forces) de la OTAN, como aliado en el manejo y control de crisis.

49 "G-7 +1", a partir de la presencia de Rusia en la Cumbre de Halifax a mediados de 1995.

estabilidad global resulta uno de los datos más importantes del escenario de fin de siglo⁵⁰. Asimismo, en el curso de 1997 las potencias han firmado--o han presenciado pacíficamente la firma de--acuerdos, que reflejan y cristalizan esa tendencia estabilizadora. Si bien el lenguaje oficial sigue siendo de balance de poder--por ejemplo, en la reacción de Rusia ante la expansión de la OTAN o de China ante la firma del Tratado de Cooperación defensiva entre Estados Unidos y el Japón--los pasos concretos se orienten hacia la consolidación de la estabilidad global. Desde la Guerra del Golfo, pasando por la renovación del TNP por tiempo indeterminado, y la aprobación del CTBT [Tratado De Prohibición de Ensayos Nucleares], hasta la ampliación de la OTAN y la firma de acuerdos fronterizos y de cooperación entre Rusia y China, todos estos logros de la pos-guerra fría, emergen bajo el paraguas de estabilidad que provee el tejido creciente de un entendimiento entre las potencias globales.

La conformación de zonas azules

Bajo el paraguas de estabilidad que ofrecen el entendimiento entre las potencias y las relaciones de interdependencia económica, política y de seguridad, amplias regiones tienden a estructurarse como *zonas azules* o espacios de seguridad cooperativa. En estos espacios, las relaciones entre los Estados alcanzan un grado tal de estabilidad y contabilidad que excluyen la posibilidad de un conflicto militar entre ellos -situación que resulta de interconexiones cada vez más amplias y complejas, en diversos niveles de la política, la economía y las temáticas de seguridad. La vigencia de regímenes democráticos plenos, incluyendo el conjunto de pautas político-institucionales y valorativas que hacen a las relaciones cívico-militares resulta fundamental para la configuración de *zonas azules*.

Mientras Europa y Estados Unidos-Canadá han llegado a conformar un espacio regional de estas características, una suerte de "franja horizontal", que tiende a expandirse hacia el Este, también es posible observar una tendencia a la conformación de *zonas azules* en América Latina y la región Asia Pacífico, en el mediano y largo plazo. Las políticas adoptadas por Estados como Australia, Nueva Zelandia, Japón, Brasil, la Argentina y Chile tienden, con mayores ventajas o limitaciones, a establecer espacios regionales de estas características. Tales procesos constituyen de algún modo "ejes verticales", que tienden a unirse con la franja de democracia, economía de mercado, y seguridad cooperativa que se ha conformado entre los países de la OTAN / Unión Europea, plus, con su dinámica de expansión hacia el Este⁵¹.

50 Es interesante observar la visión que tiene China del nuevo escenario desde el punto de vista de la seguridad, que es aparentemente complementaria de su nueva orientación económica. Ver por ejemplo, el análisis (no autorado) que encabeza el volumen 1 de 1997 del *International Strategic Studies*, publicación en inglés del Instituto Chino de Estudios Estratégicos Internacionales, entidad académica no-gubernamental que refleja la visión estratégica china. El análisis subraya, entre otros puntos: "II -Global detente is maintained and the intensity of local conflicts is decreasing... IV - Significant progress has been made in the Asia-Pacific region in terms of security dialogues and measures of confidence and cooperation. Peace and stability can be maintained for a long run, but old disputes and factors of instability still linger. (...) One important progress in the security situation in the Asia-Pacific region is that regional security mechanism is gradually taking shape and is playing a positive role. China's position is rising in the Asian-Pacific and global power structure, and it has become an important element in promoting peace, stability and development in the world". China Institute for International Strategic Studies, Comentarista, "New Trends in the Current International Strategic Situation", *International Strategic Studies*, 1 (January 1997): 1-9. Cfr. las tendencias cooperativas que identifica Ming Zhang, en el *op.cit.*, *Major Powers at a Crossroads: Economic Interdependence and an Asia Pacific Security Community* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995).

51 Janne Nolan, en el *op. cit. Global Engagement ...* provee un panorama amplio sobre procesos recientes o en curso. Ver asimismo los *op. cit* Andrés Cisneros, "El Proceso de Seguridad en América", Michael Krepon et al., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*; Ming Zhang, *Major Powers at a*

El avance hacia la conformación de un espacio de seguridad cooperativa está vinculado con aspectos de interdependencia económica, de acercamiento y afinidad en el plano político y de maduración de aspectos fundamentales del régimen democrático. Pero el contenido específico de este contexto en materia de seguridad no se deriva mecánicamente de, ni se subsume en las dimensiones económico-políticas de la interdependencia ni en las afinidades de la democracia con la paz y la estabilidad. La conformación de un espacio de seguridad cooperativa supone aspectos específicos en materia de seguridad, que hacen fundamentalmente a compromisos, garantías recíprocas y en definitiva, renuncias voluntarias al ejercicio discrecional y autónomo de su soberanía que hacen los Estados.

En su análisis de la experiencia europea, Robert Cooper resume los compromisos que al respecto los Estados asumen voluntariamente. Por una parte, la experiencia de la ex-CSCE introduce las temáticas de la democracia, los derechos humanos y el control civil de las fuerzas armadas como aspectos fundamentales de la seguridad. Como consecuencia, afecto aspectos tradicionalmente considerados "internos" y por lo tanto, materia exclusiva del ejercicio soberano de la autoridad estatal. Asimismo, los avances del proceso de seguridad en el terreno de las fuerzas convencionales implican compromisos crecientes por parte de los Estados con respecto al empleo de medios militares, la adquisición de armamentos y la transparencia de las políticas de defensa.

En esa etapa avanzada, explica el autor, los Estados asumen voluntariamente la subordinación del conjunto de mecanismos de seguridad regional--incluida la OTAN--a las normas establecidas en la Carta de las Naciones Unidas; la renuncia al uso de la fuerza para resolver disputas, incluyendo mecanismos de operacionalización de tal compromiso a través de reglas y especificaciones técnicas--citamos anteriormente el Tratado CFE y las medidas establecidas en la Carta de París y los Documentos de Viena y Helsinki de 1992 como su expresión más notable--y la seguridad basada en la transparencia, la apertura recíproca, la prevención y la vulnerabilidad mutua⁵². A este conjunto de mecanismos se suman compromisos acerca del desarrollo de capacidades militares integradas y contribuciones conjuntas a operaciones de paz⁵³. En esta etapa, las medidas de confianza han sido superadas como componente necesario de las relaciones de cooperación⁵⁴.

En este marco, el Estado concede aspectos importantes de su autonomía en relación al uso de la fuerza y asume compromisos acerca de su empleo en marcos cooperativos y multilaterales. Pero conserva el control sobre la preparación de la fuerza militar; sigue siendo el único ámbito en el que legítimamente se organizan capacidades militares; y conserva también el monopolio de la organización y el uso de la fuerza al interior de su territorio, si bien con las limitaciones crecientes que impone la comunidad internacional.

Crossroads: Economic Interdependence and an Asia Pacific Security Community; y Andrés Fontana, "Seguridad Cooperativa: Tendencias globales y condiciones en el Continente Americano".

52 Robert Cooper, "Is there a New World Order?". En: Seizaburo Sato y Trevor Taylor (Eds.), **Prospects for Global Order** (Londres: Royal Institute of International Affairs, 1993) p. 18.

53 Este es el sentido, mucho más abarcador, con que Gareth Evans emplea la expresión "seguridad cooperativa" en **Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond**, *op. cit.*

54 Zdzislaw Lachowski, "The Vienna Confidence and Security Building Measures in 1992", **Conventional Arms Control in Europe** (N/D).

Las políticas de defensa y seguridad internacional en el nuevo escenario

La combinación de un contexto global caracterizado, por una parte, por la complejidad de riesgo, la no configuración previa de las amenazas y profundas dificultades para prever los medios adecuados para enfrentarlas, y por otra parte, desarrollos regionales en materia de seguridad cooperativa, basados en intensas relaciones políticas, sociales, económicas, y militares, redefine profundamente la problemática en que se enmarcan las políticas de defensa y seguridad internacional.

Como tendencia general, sobre todo en las llamadas *zonas azules* y en aquellas que propenden a transformarse en tales, la función de defensa nacional, en el sentido tradicional, al menos la basada en hipótesis de conflicto con los vecinos, tiende a reducirse. Esto es así, tanto con respecto a la fuente de legitimación del gasto militar, cuanto a los motivos del eventual empleo de las fuerzas armadas en el plano operativo.

En términos generales, cuando se trata de legitimar gastos o de prever actividades operacionales, la incidencia de la función de defensa nacional tiende a ser menor. Esto no tiene que ver sin embargo, con la justificación de la existencia de las fuerzas armadas ni con las percepciones de la opinión pública con respecto a cuál es el "rol fundamental" de las fuerzas armadas, que aun hoy siguen ligadas a la misión de la defensa nacional, en un sentido principalmente territorial. La defensa constituye, desde ambas perspectivas, una función indelegable del Estado y el margen de discrecionalidad del poder político para atender o no a esa función es muy limitado. Un país no puede "no tener" política de defensa. Lo que el poder político puede hacer—y, en la mayor parte de los casos, lo que efectivamente tiende a hacer—es bajar el nivel del gasto en defensa y ampliar el espectro de políticas y enfoques referidos a la seguridad, varios de los cuales involucran centralmente a las fuerzas armadas.

El **Gráfico 1** intenta representar los márgenes de discrecionalidad del poder político con respecto a las políticas de defensa nacional, de seguridad regional y/o compromisos con aliados y las contribuciones a operaciones de paz *vis a vis* la incidencia potencial de cada una de esas políticas como fuente de legitimación del gasto militar y como ámbito de empleo operativo de las fuerzas armadas.

Las iniciativas de política en los marcos regional y global basadas en el enfoque de seguridad cooperativa han aumentado exponencialmente en los últimos años. En algunos casos, estas políticas se entrelazan con alianzas y/o sistemas de seguridad regional preexistentes. En otros surgen de asociaciones nuevas con proyección estratégica. Tales políticas amplían las fuentes de legitimación del gasto militar y abren un campo significativo de actividad operacional de las fuerzas armadas con fines cooperativos y de estabilidad regional. En este caso, la discrecionalidad del poder político es mayor, en el sentido de un margen más amplio para optar por tales iniciativas o desecharlas y para regular la intensidad de tales compromisos, si bien los beneficios en términos de estabilidad y predecibilidad del contexto hacen que la tendencia sea hacia la intensificación del apoyo a estas políticas.

La discrecionalidad, las fuentes de legitimación y las oportunidades de empleo operativo de las fuerzas armadas aumentan si se incorpora la contribución a operaciones de paz y otras formas de respaldo a la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Los respaldos de la opinión pública de cada país a este tipo de compromiso son oscilantes, pero en la mayor parte de los casos parten de un piso significativamente alto. La discrecionalidad, que el gráfico señala como muy amplia, se reduce en el caso de potencias con compromisos globales y en algunos casos -los más