

EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y LA POLITICA DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS*

Joseph C. Strasser
Contraalmirante (USN)

El viejo orden cambia, dando paso a uno nuevo

LAS palabras de la obra maestra de la épica de Lord Tennyson, *La muerte de Arturo*, bien podrían definir al mundo de hoy.

El colapso del muro de Berlín, la disolución del Pacto de Varsovia y la tumultuosa transformación de la Unión Soviética, la profundización de la unión en Europa occidental, el surgimiento del Japón como potencia económica y el abandono por parte de muchos países de las autocracias centralizadas, por instituciones democráticas con economías de libre mercado, nos muestran una excepcional metamorfosis que reclama —a su vez— de nuestros Gobiernos respuestas y acciones también excepcionales. Estas deberían estar dirigidas a no dejar pasar las oportunidades del presente y a asegurar aquellos valores morales y políticos que definen nuestra civilización.

En el último informe de la Casa Blanca, referido a la Política de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (agosto de 1991), el Presidente Bush proclamó lo siguiente:

“Un nuevo orden mundial no es un hecho en sí mismo; es una aspiración y una oportunidad. Nosotros tenemos al alcance de la mano una extraordinaria posibilidad que sólo pocas

generaciones han disfrutado, la de construir un nuevo sistema internacional de acuerdo con nuestros valores e ideales, a medida que viejos esquemas y estructuras se derrumban a nuestro alrededor... Nosotros vemos claramente nuestro rol dentro de la gran comunidad de naciones. Debemos no sólo proteger nuestros ciudadanos e intereses sino también ayudar a crear un mundo nuevo, en el cual nuestros valores fundamentales no sólo sobrevivan sino florezcan”.

La política de seguridad nacional, como lo indica claramente el informe de la Casa Blanca, reconoce tanto las nuevas tendencias y transformaciones que redefinen los actuales asuntos de política y estrategia, como la necesidad de trabajar en cooperación con aquellos pueblos y Gobiernos que comparten nuestra visión de los derechos del individuo.

Dicho documento es el resultado del análisis que iniciara el Presidente Bush, inmediatamente después de su asunción, sobre los cambios que estaban desarrollándose en el mundo y la respuesta que los Estados Unidos debía dar a ellos. Esta es no sólo la culminación de casi tres años de estudios por parte de su Gobierno,

* Texto de la conferencia dictada en castellano por el autor, Presidente de la Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos, durante su visita a la Academia de Guerra Naval de Chile, el 22 de noviembre de 1991.

sino la materialización de una serie de ideas y propuestas emitidas el 2 de agosto de 1990, en Aspen, Colorado. Ese día el Presidente Bush dio a conocer un importante giro en la política oficial de los Estados Unidos a la luz de los cambios que ocurrían en el mundo y cuál era, a su entender, el significado de la expresión "Nuevo Orden Mundial".

La mayoría de los ciudadanos estadounidenses no prestaron la debida atención ni ensayaron una respuesta a estos anuncios, mayormente porque su atención estaba dirigida hacia los hechos que empezaban a desenvolverse en el golfo Pérsico ese mismo día. Muchos de aquellos que escucharon los ecos de este nuevo orden mundial pensaron entonces que era una nueva doctrina de los Estados Unidos para el Medio Oriente. Pero en realidad las políticas y suposiciones que este concepto encerraba precedían al conflicto e iban más allá de la circunstancial situación por la que atravesaba la región. Si bien es cierto que los asuntos del Medio Oriente no limitan la naturaleza ni las implicancias políticas de ese nuevo orden, no es menos cierto también que los sucesos en el golfo Pérsico han tenido una significativa gravitación sobre aquello. Como el Presidente Bush indicara al enunciar su Política de Seguridad Nacional para los Estados Unidos, "...la crisis del golfo Pérsico demostró lo que la comunidad mundial es capaz de lograr, y el hecho de lograrlo la fortaleció. Yo creo que la historia recordará la crisis del golfo Pérsico como el crisol del nuevo orden mundial".

Podemos identificar por lo menos seis aspectos relevantes del panorama internacional actual. Estos describen las estructuras de poder y aquellos acontecimientos de particular influencia sobre el nuevo orden mundial:

1. El colapso del Pacto de Varsovia y las fracturas y transformaciones sociales, económicas y políticas que asolan a la ex Unión Soviética;
2. El surgimiento político de Europa y Japón significa que ya no se les inscribe en el esquema bipolar, sino que aparecen como centros de poder independientes;
3. La virtual finalización del proceso de descolonización y la reunificación de los países divididos por la Segunda Guerra Mundial, excepto Corea;
4. El surgimiento mundial de las democracias basadas en normas constitucionales de sociedades libres y de mercados abiertos;
5. La aparición de un nuevo ámbito mundial dado por una sociedad internacional definida y relacionada a través de lazos económi-

cos, movimientos demográficos, comunicaciones, transportes, el ambiente y la posibilidad de verse implicada en un desastre planetario común; y finalmente,

6. El creciente y continuo desafío que presentan las disputas regionales, con sus ambiciones y diferentes ideas respecto a la organización política, sin la contención del esquema bipolar posguerra y sujetas a la posible manipulación de potenciales aspiraciones hegemónicas.

Pocas regiones en el mundo han sido tan afectadas por estos importantes cambios como lo ha sido Latinoamérica. Hoy en día, virtualmente todos los países de la región están comprometidos en un proceso de desarrollo democrático y de liberalización de sus economías. Chile no ha sido ajeno a estos cambios; en este proceso dio un ejemplo de retorno pacífico y programado a la democracia en un contexto de marcado crecimiento económico basado en la libertad de mercados. Sólo Cuba permanece como uno de los pocos regímenes atados a dogmas ideológicos y conflictos del pasado, una tragedia de dimensiones incalculables para el pueblo cubano.

El pueblo estadounidense apoya los esfuerzos que Chile ha hecho para alcanzar las necesarias reformas económicas y una evolución pacífica hacia la democracia. Más aún, la creciente interdependencia de la sociedad mundial —de la cual ambos somos parte— nos obliga a buscar entendimientos comunes y acciones cooperativas para resolver la miríada de problemas económicos, sociales y políticos de un mundo en constante cambio. Por otro lado, el fin de la guerra fría nos permite liberarnos del cebo de la bipolaridad y enfrentar constructivamente los desafíos y oportunidades que presentan las Américas.

En su informe referido a la política de seguridad nacional de los Estados Unidos, el Presidente Bush dijo: "Los latinoamericanos han sostenido hasta ahora que el interés en el área por parte de los Estados Unidos ha estado siempre en relación directa con el circunstancial aumento o disminución de las amenazas extrahemisféricas a la seguridad regional. Nuestra actual política busca eliminar estos temores, ya que está fundada en el principio de destino común y mutua responsabilidad. A la luz de los acontecimientos mundiales, América es hoy muy importante para los Estados Unidos, tanto en lo político como en lo económico". Como el informe lo indica, los Estados Unidos están, como nunca antes, dedicados a lograr la expansión del comercio en el continente, a incrementar la inversión y a reducir la carga de la deuda

externa, así como a la protección de nuestro común ambiente. Todo esto en un marco de respeto por las normas de independencia política e integridad territorial.

Diferentes regiones del continente requerirán distintas iniciativas. Los problemas que enfrentan la Cuenca del Caribe, los países andinos, Argentina, Brasil, Chile o Méjico, no son idénticos, pero los principios de equidad, desarrollo democrático y de libre mercado en crecimiento acercarán seguramente nuestras diferencias a la hora de encarar los problemas. Surge así claramente la idea de que los desafíos y promesas de este nuevo orden mundial deben ser tratados con prioridad en nuestro continente.

Debemos preguntarnos, entonces, ¿cuáles deberían ser los principios centrales de esta política y cuáles serían sus implicancias para el establecimiento de un régimen internacional de seguridad, crecimiento económico y cambios en un marco de paz? Los objetivos de la política de los Estados Unidos han sido constantes a través de este siglo. Se podría decir que los cambios en el escenario internacional proveen ahora una perspectiva más favorable para alcanzar aquellos objetivos a una escala universal, pero —por otro lado— éstos presentan desafíos cualitativamente diferentes de aquellos que enfrentábamos en los tiempos más difíciles de la guerra fría. La cuestión no es entonces sólo redefinir intereses fundamentales y valores, sino diseñar políticas y estrategias apropiadas para el nuevo escenario internacional, resultantes del cúmulo de cambios revolucionarios que han venido ocurriendo desde aquellos tiempos en los que la estrategia del "containment" conducía las acciones a nivel mundial.

Los Estados Unidos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, han visto en la masa continental euroasiática el desarrollo de un progresivo equilibrio político-militar; integridad política y territorial entre los Estados; restricciones en la naturaleza, tamaño y proliferación de las armas; y crecimiento económico en un marco universal de progreso de las sociedades abiertas y de los mercados libres. Nosotros siempre hemos perseguido estos objetivos a través de políticas de contención, control de armamentos, mantenimiento de la paz, liberación del comercio y derechos humanos. Para ello hemos usado múltiples instrumentos; por ejemplo: Las Naciones Unidas, el Plan Marshall, fondos para el desarrollo económico, el GATT, OECDE, OTAN, OEA y una serie de acuerdos bilaterales.

Nuestra estrategia militar ha estado basa-

da en los conceptos de disuasión, preposicionamiento de fuerzas y proyección del poder. Pero si los esquemas de poder y los problemas han cambiado, ¿cuáles serían los cambios esperables, posibles o probables, que afectarán la asignación de prioridades en el uso de los cada vez más escasos medios asignados?

En primer lugar, la disolución del Pacto de Varsovia, la retirada de las fuerzas soviéticas de Europa central, los nuevos acuerdos de reducción y control de armas nucleares y convencionales, el vacilante proceso de la *Perestroika* y de la *Glasnost* en la Unión Soviética y la reciente declaración del Presidente Bush, en la que manifestó la voluntad por parte de Estados Unidos de iniciar una reducción unilateral de armas nucleares con la esperanza de obtener actitudes recíprocas de parte de la Unión Soviética y otras potencias, sugiere la perspectiva de cambios fundamentales en la relación de los Estados Unidos con la Unión Soviética y por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial abre la posibilidad de alcanzar un verdadero sistema de seguridad colectiva. Técnicamente, la seguridad colectiva está fundada en el común acuerdo de unirse con el objetivo de establecer o reforzar ciertas condiciones de la seguridad expresada en forma abstracta. Esta seguridad no está dirigida a ningún país en especial, pero está pensada para mejorar un orden internacional universalmente aceptado. Por lo tanto, este tipo de acuerdos implica asumir la obligación de respetar normas comunes y en caso necesario estar dispuesto a hacerlas respetar si algún miembro de la comunidad internacional, en una actitud recalcitrante, va más allá de los comúnmente aceptados. Un sistema de seguridad colectiva como éste requiere, sin lugar a dudas, el acuerdo y la voluntad de las grandes potencias, aquellas que —más que ningún otro país— pueden paralizar la empresa, lo que —aun en el mejor de los mundos— es muy difícil de mantener. En la bipolarización de la guerra fría esto fue virtualmente imposible y las metas básicas de las Naciones Unidas nunca fueron alcanzadas. Ante esta realidad, los Estados Unidos basaron su seguridad no en un sistema de seguridad colectiva, sino en un sistema de defensa colectiva que llevó a una serie de alianzas multilaterales y bilaterales orientadas principalmente hacia amenazas específicas.

Los hechos recientes sugieren la posibilidad cierta de un cambio en este esquema de relaciones. La cooperación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el reciente conflicto del golfo Pérsico, especialmente los Estados Unidos y la Unión Soviética, demostró al mundo

que un sistema de seguridad colectiva, centrado en las Naciones Unidas, era posible.

Más allá de la estructura universal de las Naciones Unidas, debemos tener en cuenta los acuerdos políticos y económicos a nivel transnacional o de países de Europa occidental, así como la estructura paneuropea de la Conferencia de Seguridad y Cooperación de Europa. Estos acuerdos brindan la oportunidad de llegar a lograr posturas y acciones genuinamente independientes por parte de los europeos, tanto a nivel continental como global. Las estructuras paneuropeas apuntan, en general, a materializar foros políticos para la superación de dificultades y el desarrollo de medidas de cooperación y no hacia organizaciones de seguridad colectiva para Europa y el Atlántico norte. Estos y otros instrumentos, tanto en Europa como en otros lugares, muestran un esquema político, militar y diplomático diferente, en su significado y funcionalidad, de aquél asociado con la bipolaridad de la guerra fría.

Por otro lado, la incertidumbre en la evolución de los hechos en la Unión Soviética y Europa del este, así como la fragilidad de la cooperación en el marco de las Naciones Unidas y la ambigüedad acerca del alcance y carácter de las instituciones europeas, mantienen la relevancia de acuerdos tales como la OTAN, el acuerdo bilateral sobre la defensa entre Estados Unidos y Japón y la Organización de los Estados Americanos. Además, el hecho de que normalmente los problemas regionales no presentan una amenaza, clara y definida, y por lo tanto no generan acuerdos de defensa permanente, significa que muchos de estos problemas van a cristalizar en el futuro en coaliciones para lograr una respuesta inmediata. En realidad, esta política debe estar basada tanto en un marco de seguridad colectiva universal como en la posibilidad de acuerdos, más localizados, circunstanciales y dinámicos. Ni el fracaso del sistema de seguridad de las Naciones Unidas, después de la Segunda Guerra Mundial, ni la previsibilidad del conflicto bipolar pueden ya regir la concepción de nuestra política.

Además del problema de conciliar el establecimiento o refuerzo de los valores universales y los diferentes acuerdos internacionales a la vista de potenciales episodios regionales, los Estados Unidos enfrentan —por otro lado— el problema de relacionar armónicamente las normas internacionales, favoreciendo las políticas de libre mercado y sociedades abiertas, con los diferentes niveles de competitividad y desarrollo económico y político. Esto se ve reflejado en políticas que buscan explotar las ventajas de áreas de libre comercio regionales o mercados

comunes, tales como la Zona Norteamericana de Libre Comercio y la Iniciativa para las Américas, extendiendo tales acuerdos a áreas adyacentes y apoyando simultáneamente una orientación más liberal del GATT. Además, hay un creciente interés para extender el GATT en Europa del este y en áreas del Tercer Mundo, hecho hasta ahora negado por sus sistemas estatistas y mercantilistas.

Finalmente, en el interdependiente ámbito mundial existe una amplia gama de asuntos directamente relacionados que unen circunstancialmente los destinos de diferentes pueblos: Movimientos demográficos, tráfico de drogas o armas, explotación y comercialización de recursos energéticos, problemas del ambiente, movimiento de capitales y la revolución tecnológica. Esencialmente, ninguno de estos temas puede ser resuelto dentro de un marco de referencia puramente nacional o unilateral. Más aún, la capacidad o la falta de ella para resolver hábilmente estos asuntos puede llegar a afectar el crecimiento económico, exacerbar las desigualdades internacionales e incluso estimular carreras armamentistas o conflictos militares.

En términos de orden público internacional, la política de los Estados Unidos en este nuevo orden mundial busca articular normas de seguridad colectiva universal y fortalecer los mecanismos institucionales a través de los cuales esas normas puedan ser cumplidas. Simultáneamente, está dedicado al mantenimiento y desarrollo de foros dentro de los cuales las reglas de libre mercado, cooperación y derechos individuales puedan ser favorecidos. Todo esto está de acuerdo con el espíritu y las metas adoptadas al final de la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, los cambios en la Unión Soviética pueden mejorar las perspectivas de alcanzar dichas metas y la creciente interdependencia obliga a mayores esfuerzos para su logro.

La actual Administración está convencida que es también importante mantener intactos aquellos acuerdos exitosamente logrados durante la guerra fría entre los países industriales avanzados —éstos son las relaciones políticas, culturales, económicas y de seguridad entre los países de Norteamérica, Europa occidental y Japón— así como otra serie de relaciones con Latinoamérica, Asia y el Pacífico, el Medio Oriente y otros. En realidad, hasta cierto punto, fue el florecimiento de estos acuerdos, así como las aspectos puramente defensivos de la contención y el deseo de otros países de asociarse con este orden internacional basado en la libertad, lo que se considera fueron factores importantes en la finalización de la guerra fría.

La actitud hacia los asuntos de la defensa desarrollada por la actual Administración parecería, en términos generales, adecuada a este nuevo orden mundial. Una paz duradera requiere mantener una segura disuasión nuclear y la habilidad para reconstituir las fuerzas en la eventualidad de un deterioro de la estabilidad o del resurgimiento de ambiciones imperiales en el continente euroasiático. Asimismo, tanto los compromisos asumidos a través de los mecanismos de seguridad colectiva como la siempre presente posibilidad de inestabilidad en diferentes regiones del mundo, requieren de los Estados Unidos el mantenimiento de una presencia avanzada y la habilidad para responder a las crisis con una fuerza más pequeña y reestructurada. Por otro lado, esa presencia avanzada, para la eventual necesidad de tener que responder a una crisis, obliga a diseñar, previamente, un marco para el uso de esa fuerza; este marco deberá contemplar la necesidad de establecer acuerdos internacionales, eventuales coaliciones, mecanismos para el control de armamentos dentro de las diferentes regiones y reglas bajo las cuales las fuerzas militares serían desplegadas y empleadas.

El Presidente Bush ha apoyado el concepto de "fuerza base" expresado por el Jefe de Estado Mayor Conjunto. Esta podrá ser aumentada con las reservas en el caso de una crisis mayor. Estas fuerzas serían posteriormente expandidas, a través de la llamada "reconstitución", para llevarlas a un nivel acorde con esa crisis o al de guerra total en caso de que el balance de poder en el continente euroasiático estuviera nuevamente en peligro. Se ha asumido que, dado el fin del Pacto de Varsovia, la retirada de las fuerzas soviéticas del este y centro de Europa y la puesta en vigor del acuerdo sobre fuerzas convencionales en Europa, así como las transformaciones que tienen lugar en la Unión Soviética, los Estados Unidos tendrían a lo menos dos años de aviso respecto de una amenaza militar generalizada en Europa.

Esta "fuerza base" será estructurada alrededor de cuatro ejes:

El estratégico, el Atlántico, el Pacífico y el de contingencia.

—La fuerza atlántica, que incluirá a las fuerzas de los Estados Unidos asignadas a la OTAN, consistirá en aproximadamente seis portaaviones, uno de ellos desplegado en el Mediterráneo; unidades mayores del ejército y de la fuerza aérea, en actividad o en reserva (con aproximadamente 100 a 150 mil hombres en el continente europeo); la infantería de marina aportará tres brigadas, dos activas y una de la reserva.

—La fuerza del Pacífico tendrá primariamente un énfasis marítimo e incluirá seis portaaviones, con uno con base en el Japón; unidades menores del ejército y la fuerza aérea y cuatro brigadas de infantería de marina en actividad o reserva.

—La fuerza estratégica estará de acuerdo con el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas, de 1991, y consistirá aproximadamente en 18 submarinos *Trident*, una fuerza de bombarderos B1 y B2, una reducida fuerza de misiles con base en tierra y un sistema de defensa estratégico.

—La fuerza de contingencia tendrá su asiento primariamente en los Estados Unidos y consistirá en divisiones ligeras y aerotransportadas del ejército, brigadas expedicionarias de infantería de marina, fuerzas especiales y unidades selectas de la fuerza aérea. Estas serán apoyadas por unidades anfibas y portaaviones.

Las estructuras de estas fuerzas, de acuerdo a esta "fuerza base", que en sí representa una reducción del 25 a 30 por ciento de los niveles actuales, se aproximarán a lo siguiente:

—Ejército: 12 divisiones activas, 2 de reserva reconstituibles y 6 de reserva (actualmente 18 activas y 10 de reserva).

—Fuerza aérea: 25 brigadas aéreas activas y en reserva (actualmente 36).

—Armada: Aproximadamente 450 buques de combate, incluyendo 12 portaaviones (actualmente 550 buques y 14 portaaviones).

—Infantería de marina: 150 mil integrantes (actualmente 196 mil).

Para la armada, una reducción de estas características significará que menos unidades serán desplegadas, por lo que áreas que tradicionalmente tuvieron una presencia estadounidense continua pasarán por períodos en los cuales no habrá unidades en la zona. Con esta fuerza, así reducida, la respuesta ante una crisis podría sufrir demoras, ya que buques y aeronaves podrían no estar disponibles. Esto lleva a una creciente necesidad de operar con fuerzas aliadas y amigas.

Si bien estas fuerzas serán desplegadas y empleadas en esquemas de operación conjunta y/o combinada, la movilidad y flexibilidad del poder naval será un factor gravitante en muchas campañas; éstas, en el Pacífico, llevarán el peso de la presencia de los Estados Unidos.

Lo crítico de este poder naval, el carácter interdependiente de la política en el nivel global y el deseo de identificar los intereses de los Estados Unidos con normas universalmente reconocidas, estimulan hoy en este país una renovada atención hacia las instituciones interna-

cionales, así como el desarrollo de una política marítima de acuerdo con los intereses nacionales, pero en el marco de un régimen global estable, justo y pacífico.

Desde el siglo pasado, juristas y pensadores políticos en vuestro país han articulado conceptos de nacionalidad, ley internacional, cooperación regional y continental y una visión globalizadora que podemos encontrar en los cimientos de la idea del nuevo orden mundial. No hay incompatibilidad alguna entre los objetivos de independencia nacional y libertades individuales, de crecimiento económico y justicia, y las obligaciones de cooperación regional y universal. Por el contrario, la función de estos objetivos es lo que constituirá un genuino nuevo orden mundial, uno que merezca la dedicación de nuestro intelecto y esfuerzos.

El 27 de junio de 1990 el Presidente Bush anunció la Iniciativa para las Américas, con el propósito de forjar una nueva relación en el marco de una reforma de libre mercado, crecimiento económico y estabilidad democrática en Latinoamérica y el Caribe. Sin lugar a dudas, Chile se encuentra a la vanguardia de éstos. Por ello, mientras atendemos nuestros propios problemas domésticos, nosotros en los Estados Unidos no podemos hacer menos que trabajar junto con ustedes en la profundización de esta tarea.

1992 marca el quingentésimo aniversario del descubrimiento de América por Cristóbal Colón. Los historiadores nos dicen que en realidad otros lo precedieron, pero fue su expedición la que finalmente dio luz a la idea de Amé-

rica, nuevo mundo concebido en libertad, un continente abierto a aquellos que soñarían, una oportunidad para ennoblecer las ambiciones. Un autor escribió que "América es una sola canción y debemos cantarla juntos". En los desafíos y oportunidades del nuevo milenio, nosotros, americanos, norte y sur, somos llamados otra vez como un coro a cantar esa canción de esperanza.

Durante la guerra civil en los Estados Unidos, Abraham Lincoln manifestó —en el campo de batalla de Gettysburg— su convicción de que esa batalla no había sido librada sólo por el destino de la unión estadounidense sino también por el futuro de las sociedades libres y Gobiernos limitados en todo el mundo. Hoy en día, no solamente en los Estados Unidos sino también en Latinoamérica, en Europa, en Asia, en Africa y alrededor del mundo, los pueblos están luchando con las oportunidades y desafíos del ocaso del siglo veinte y el amanecer del veintiuno.

Hoy, como en Gettysburg, el mundo asiste a un nuevo nacimiento de la libertad. Como todo recién nacido, esta nueva libertad es débil y frágil. Profundas frustraciones, expectativas no alcanzadas y oscuras conspiraciones pueden aún impedir su desarrollo. Recae entonces sobre vuestro pueblo y el mío la responsabilidad de enunciar políticas, diseñar estrategias y empeñar las energías necesarias para asegurar que los desafíos de esta década de transición sean superados y las oportunidades aprovechadas.

