

GLOBALIZACION Y ACUERDOS ESTRATEGICOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

Miguel A. Vergara Villalobos *



1. Introducción.

La intención de este artículo es destacar la complejidad que existiría para estructurar un acuerdo regional en materias estratégicas, como lo fue el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia

Recíproca), considerando el entorno globalizado y unipolar que nos afecta. Esta complejidad surge porque no hay una amenaza común percibida con similar intensidad por todos los Estados parte. Aquellas identificadas como "nuevas amenazas", son más propias del ámbito de la Seguridad que de la Defensa; ellas no afectan del mismo modo a los diferentes países, ni existe un criterio común respecto a los instrumentos más adecuados para su neutralización. En cambio, en el nivel específico de la Defensa, las alianzas fluyen casi naturalmente siempre y cuando se visualice una amenaza militar común; en caso contrario estas alianzas pierden vigencia y efectividad. Sin embargo, en el ámbito subregional una alianza defensiva podría tener algún sentido, aún en ausencia de amenazas militares.

En primer término se intenta explicar el fenómeno de la globalización, que coexiste con la diversidad y con la plena vigencia del Estado-Nación. Enseguida, se esbozan las complejidades que implica identificar una amenaza común a un bloque de países,

destacando la importancia de diferenciar los planos de la Seguridad y de la Defensa; asimismo se aclara qué se entiende por "estratégico". Posteriormente, a partir de la conceptualización de la Seguridad y la Defensa, se analiza la factibilidad de lograr ciertos acuerdos estratégicos en el nivel regional y, principalmente, en el subregional. Se finaliza con unas conclusiones de carácter general.

2. Globalización.

Ya es casi un lugar común hablar de los vertiginosos cambios ocurridos a partir de 1990, con la caída del muro de Berlín y el fin del imperio Soviético. La globalización, la integración y la democracia son conceptos que no pueden estar ajenos en ningún planteamiento sociopolítico que se respete. La "aldea global" es el nuevo referente académico que se nos ha impuesto.

El fenómeno de la globalización se fundamenta, entre otros motivos, en el desarrollo explosivo de los sistemas de transporte, de la informática y de las comunicaciones (televisión por cable y satelital, telefonía de relativamente bajo costo, Fax, Internet, etc.); en el poder que han adquirido las Organizaciones No Gubernamentales (ecológicas, de derechos humanos, etc.); en la existencia de grupos económicos transnacionales y, particularmente para iberoamérica, en el unipolarismo que encarna la potencia continental dominante. En los aspectos cotidianos este fenómeno se manifiesta en una tendencia a la masificación de la vestimenta, los gustos, la estética, y de la cultura en general. En lo político, el resultado de la globalización es

* Contraalmirante, Oficial de Estado Mayor, Ingeniero Naval Electrónico. Master of Arts en Filosofía. Destacado colaborador, desde 1996.



Desarrollo de los sistemas de comunicaciones e informática.

una cierta relativización de la soberanía de los Estados, puesto que existen situaciones que tienden a universalizarse y hay fuertes sanciones, no sólo morales, para los países que, por ejemplo, se apartan del sistema democrático o sean sospechosos de no respetar los derechos humanos y, últimamente en forma creciente, se presiona a aquellos países que no evidencian una conciencia ecológica a la par con la de los países desarrollados. Independientemente de la amplitud e incluso vaguedad con que puedan definirse los conceptos de democracia, derechos humanos o ecología ambiental, en el inconsciente colectivo existe un núcleo duro que es difícil de traspasar sin graves consecuencias para los países transgresores, especialmente si no pertenecen al grupo de los países "desarrollados". En concreto, existe un código tácito de "buena conducta" en el plano de las relaciones internacionales, impuesto por los países más poderosos, quienes presionan a los infractores cada vez más desembozadamente.

La globalización ha hecho, además, que las fronteras que delimitan el territorio de un país sean más permeables que antes, debido a la intensificación del flujo de capitales, personas, bienes y servicios, lo que ha generado crecientes intereses financieros y económicos, que se proyectan más allá de las fronteras físicas y que pueden, incluso, adquirir el carácter de estratégicos. Recíprocamente, también los países se ven afectados por la presencia de impor-

tantes intereses extranjeros en el territorio Nacional. Es decir, hay una intensa red de intercambios, principalmente económicos, que hace que los Estados participen y, a la vez, dependan de un sistema global. En este sentido, no sólo las grandes potencias pueden tener colisión de intereses más allá de sus fronteras; ahora también los tienen las potencias medianas y menores. Esta situación ha incidido en que los aspectos relacionados con Seguridad y Defensa sean muchísimo más complejos que cuando el mundo era bipolar, puesto que la interdependencia dificulta delinear el límite entre los intereses comunes y los propios de cada país.

3. Diversidad económicamente globalizada.

Este panorama "globalizado" que a primera vista parece universal, empieza a mostrar grietas cuando se le examina más de cerca. En efecto, la globalización no es homogénea en todos los campos, existiendo un marcado liderazgo del área económica. La integración, que es parte importante de la globalización, se traduce en una interdependencia económica, antes que cultural, social o militar. En cuanto a la democracia, que sería la expresión política de la globalización, no es generalizada; desde ya es precaria en muchos países orientales, e incluso en los occidentales del hemisferio sur presenta variados grados de consolidación. Tampoco el unipolarismo de la potencia rectora ejerce su acción con igual intensidad en todo el planeta; hay áreas en que existe una mayor libertad de acción, en proporción inversa al interés estratégico que tenga la potencia dominante. A lo anterior se suman diferencias profundas entre países ricos y pobres. Más todavía, al interior mismo de varios países existen distintos grados de problemas políticos, económicos y sociales e incluso diversos grados de control sobre los propios territorios Nacionales. En resumen, la globalización está lejos de ser sinónimo de uniformidad; por el contrario, es el trasfondo

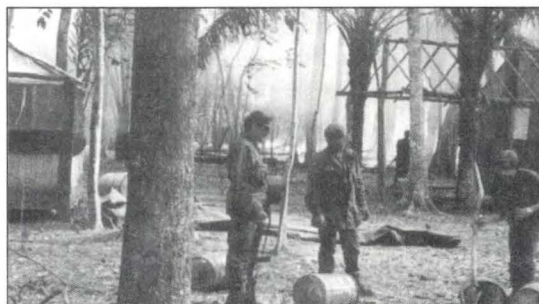
sobre el cual se perfila la diversidad de los distintos países. Se trata más bien de una "diversidad económicamente globalizada". En consecuencia, deberíamos ser más cautos y precisos cuando se habla de "globalización", particularmente cuando se analizan sus efectos en los ámbitos de la Seguridad y la Defensa donde los procesos de integración tienen un ritmo más lento que el de otras áreas, precisamente, porque allí la homologación de las diferencias podría afectar a la identidad y la soberanía de los pueblos.

4. Vigencia del Estado-Nación.

Independientemente de que la globalización no esté tan consolidada como parece a primera vista, no habiendo superado todavía la etapa de una diversidad económicamente globalizada, el fenómeno es un referente inevitable en cualquier análisis político o estratégico. Es, entonces, natural preguntarse cómo incide este proceso en los roles tradicionales de las FF.AA., lo que, a su vez, necesariamente nos remite a la vigencia del Estado-Nación. Una primera aproximación nos indica que, pese a la relativización de su autonomía, el Estado-Nación sigue siendo el actor principal en las relaciones internacionales; es él quien es sujeto de derechos y obligaciones. Tanto es así que los grupos separatistas (étnicos, religiosos, etc.), en todas las latitudes persiguen con ahínco ser reconocidos como Estados independientes, como única forma de tener voz en el concierto de las naciones. Si el Estado-Nación estuviese decrépito y pasado de moda, como algunos pretenden, nadie lucharía por obtener tal estatus. Por otra parte, la misma transnacionalización cultural ha ido produciendo una paulatina sensación de desarraigo y vacío espiritual, que ha originado una corriente nacionalista que busca afincar raíces en lo propio, en lo conocido; en una identidad nacional a partir de la cual abrirse a otras realidades. Esto nos lleva a concluir que la territorialidad, la soberanía y el sentido de

Patria seguirán vigentes como una de las principales características de un Estado y, por tanto, persistirán las relaciones de poder y la consecuente necesidad de una Fuerza Militar. Aún cuando la integración oculte esta realidad, ella aflora por sus propios fueros a la menor debilidad o contraposición de intereses generado por esa misma integración.

Lo que sí debemos aceptar es que la globalización y la integración económica gradualmente han ido configurando un conjunto de fronteras virtuales, además de las territoriales. En efecto, cada vez más, hay intereses que pueden transformarse en vitales, ubicados allende las fronteras y que deben ser debidamente resguardados, lo que los convierte en potenciales focos de crisis, cuyo manejo exitoso puede requerir la presencia de la Fuerza Militar. Asimismo, habrá intereses de terceros países dentro de las fronteras Nacionales, que pueden también ser fuentes de crisis. Es decir, la globalización ha ampliado y hecho más difuso el papel de las FF.AA. en particular y de la Defensa en general, en el sentido que tal papel no se agota en el resguardo de las fronteras físicas; desde ya, la globalización impone una muy estrecha coordinación entre el ámbito militar y el de las RR.EE. Por otra parte, la propia permeabilidad de las fronteras ha facilitado no sólo el flujo de "bienes", sino también el de "males", lo que impone nuevos desafíos a la Seguridad Nacional; por ejemplo el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones no deseadas, etc.



Toma de un laboratorio de procesamiento de drogas en un país sudamericano.

5. Amenazas en un mundo globalizado.

Si la Seguridad y Defensa nacionales se ven afectadas por los crecientes procesos de globalización e integración, la situación se complica, aún más, cuando se quiere expandir la perspectiva a un ámbito continental, regional, o subregional. El primer problema que se presenta es identificar cual es la amenaza común por neutralizar, o el interés que se quiere proteger. Sin mucho esfuerzo, podemos adelantar que no hay amenazas militares externas al continente americano; más que eso hay situaciones comunes que pueden incidir en la estabilidad interna de los países que conforman el conglomerado, tales como el narcotráfico y el terrorismo. Sin embargo, no todos los países perciben el problema con igual intensidad, ni tampoco es claro que la neutralización de estas amenazas requiera de la participación directa del instrumento militar, aún cuando ellas puedan afectar a la Seguridad Nacional de los países, en mayor o menor grado. En el caso continental, a esto debe sumarse, como segundo problema, la tremenda asimetría de todo orden que existe entre la potencia dominante y resto de los países del continente, lo que dificulta discernir entre intereses comunes e intereses del más poderoso.

Para diseñar un acuerdo estratégico regional en un mundo globalizado y unipolar, como es el referente iberoamericano, es preciso definir con la mayor precisión las amenazas y la forma de participación de las FF.AA. en su neutralización. Para ello, como primer paso, se requiere diferenciar dos conceptos básicos, "Seguridad" y "Defensa", cuya conceptualización no es fácil y muchas veces se confunden o se emplean como sinónimos, lo que se traduce en confusiones a la hora de estructurar una alianza estratégica, continental, regional, subregional, o incluso bilateral.

6. Seguridad y Defensa nacionales.

Entendemos por Seguridad Nacional una cierta condición alcanzada por un país, cuando se programan y ejecutan determi-

nadas acciones en tres ámbitos principales: Seguridad externa, Institucionalidad político-jurídica (Seguridad interna) y Desarrollo socioeconómico. El efecto deseado es superar las vulnerabilidades, riesgos y amenazas que interfieran con los intereses vitales de un Estado. Es decir, se trata de un problema eminentemente político, en que necesariamente debe intervenir todo el Poder Nacional; la Seguridad abarca aspectos económicos, legislativos, policiales, diplomáticos y militares.

La Defensa Nacional, en cambio, está en la categoría de las causas, cuyo efecto final es generar una cierta condición de seguridad. Es una causa parcial, que al complementarse con la Institucionalidad y el Desarrollo, produce como resultado una determinada condición de Seguridad. La Defensa Nacional es propia del nivel político-estratégico y su función principal es neutralizar las amenazas externas asociadas con el empleo, o amenaza de empleo, de la Fuerza Militar. Esto no obsta para que el instrumento militar de la defensa, las FF.AA., pueda cumplir papeles de apoyo a la diplomacia, al desarrollo socioeconómico y a la seguridad interna; eso sí, su estructura y orgánica se definen, principalmente, en función de la seguridad externa. A la vez, la Defensa no sólo se materializa a través de las FF.AA., sino también de la diplomacia; y, en caso de conflicto, del país como un todo.

Esta diferenciación entre Seguridad y Defensa hace que la evaluación de la amenaza en uno y otro ámbito sea distinta; y que también lo sean los instrumentos que se emplean para neutralizarla. El espectro de la Seguridad es más amplio que el de la Defensa, puesto que no se limita al ámbito de la seguridad externa. Más todavía, la Seguridad puede requerir del componente militar de la Defensa para contribuir a satisfacer tareas de orden interno, diplomático, o de desarrollo socioeconómico, cuando el interés del Estado así lo requiera.

En otro orden de ideas, estimamos conveniente aclarar que el término "estra-

tégico" lo entendemos según los cánones tradicionales, más restrictivos, que lo asocian con el empleo de la Fuerza Militar para alcanzar determinados objetivos. Consecuentemente, al referirnos a acuerdos o alianzas estratégicas estamos significando el logro de ciertos objetivos comunes a un bloque de países, mediante la participación mancomunada de Fuerzas Militares, ya sea en el ámbito de la Seguridad o en el de la Defensa.

7. Alianzas de Seguridad y Defensa.

Al intentar aplicar estos conceptos de Seguridad y Defensa, no ya a nivel de país sino a nivel bloque de países (continental, regional o subregional), nos percatamos que en el ámbito de la Seguridad no existe la misma percepción de las amenazas entre los distintos países de la región. Por una parte, no todos estiman estar afectados con similar intensidad ante ciertas situaciones, como podría serlo el narcotráfico, el terrorismo, la depredación del medio ambiente, las migraciones, la extrema pobreza, etc. Por la otra, tampoco existe una opinión unánime respecto a los instrumentos más adecuados para controlar o neutralizar tales amenazas, por ejemplo, en lo que se refiere al grado de involucramiento de las FF.AA. en la resolución de algunos de estos desafíos a la Seguridad. En consecuencia, esta doble disparidad pri-

mero respecto de los efectos y después respecto de los instrumentos con que se aprecia conveniente neutralizar las amenazas, hacen difícil lograr una alianza estratégica regional en materias de Seguridad.

En cambio, en el ámbito específico de la Defensa, es muchísimo más fácil alcanzar un consenso en cuanto a la intensidad con que se percibe una amenaza, real o temida, y a la forma de neutralizarla. Se trata de algo concreto, identificable y respecto de lo cual no hay dudas en cuanto al papel prioritario de las FF.AA. Por eso, cuando existía una percepción común respecto de la eventual amenaza de un ataque armado al continente por parte de la órbita soviética, fue relativamente fácil lograr un acuerdo hemisférico para firmar el TIAR. Por la misma razón, tan pronto los hechos demostraron que la estrategia soviética privilegiaría la subversión, la guerrilla y la penetración ideológica, por sobre el instrumento militar, el TIAR empezó a perder vigencia. En los hechos, desde mucho antes de la caída del imperio soviético el TIAR era un organismo inoperante que se mantenía vigente por mera inercia, quizás por incapacidad para encontrarle un sustituto, situación que aún perdura. Sólo que ahora, con el término de la guerra fría, el TIAR ha pasado a ser letra muerta; casi no vale la pena perder tiempo ni siquiera en extenderle un certificado oficial de defunción.

Por el momento, los manifiestos esfuerzos de EE.UU. para sintonizar al continente en una sola y principal amenaza: el narcotráfico, no han tenido el éxito esperado. Una mayor acogida han tenido las amenazas a la "estabilidad democrática" en la región, pero con desacuerdos en cuanto a los instrumentos para lograr tan noble fin; a no ser que se trate de inestabilidades extra-continetales, en cuyo



Reunión Cumbre Hemisférica, Miami 1994.

caso entra a tallar las NN.UU., a través de las Operaciones para el Mantenimiento (o imposición) de la Paz. Por lo dicho, el principal escollo para lograr un acuerdo continental de tipo estratégico, parece ser la identificación de una amenaza reconocida como tal por todos los países involucrados. Pero, considerando que no se visualiza una amenaza militar capaz de aunar voluntades, necesariamente se debe entrar en el terreno más escabroso de identificar amenazas comunes a la Seguridad, donde los acuerdos son muchísimo más complejos, particularmente en cuanto a la participación del instrumento militar en su neutralización.

8. Acuerdos regionales y subregionales.

Por las razones expuestas, en el ámbito continental nadie ha manifestado ningún interés por resucitar una alianza estratégica como el TIAR, ni se prevé que esto ocurra en el corto o mediano plazo. No obstante, las esperanzas renacen en la medida que se reduce el ámbito de acción, pasando desde una escala continental a una regional o, mejor todavía, subregional. Además de un manejo más factible por el sólo hecho de reducir la escala, un acuerdo estratégico limitado al nivel regional o subregional elimina la tremenda asimetría de intereses que existe entre la potencia dominante y el resto de los países iberoamericanos; aunque, paralelamente, un acuerdo de este tipo sin la presencia de EE.UU. pierde gran parte de su eficacia.

En el ámbito regional y subregional no nos hemos quedado por falta de esfuerzos. En distintos foros académicos, se ha intentado identificar amenazas comunes lo suficientemente nítidas como para motivar el inicio de una futura alianza estratégica. Estos esfuerzos han permitido consensuar un largo listado que usualmente se encabeza con el rótulo de "nuevas amenazas". Entre ellas las más reiterativas, son el narcotráfico y el terrorismo, y, cada vez con más fuerza, los problemas medioambientales, que están tomando el cariz de

una verdadera ideología. A esto se agrega la persistencia de la extrema pobreza y crecientes síntomas de corrupción que, a la larga, podrían alterar la estabilidad democrática en algunos países de la región. Sin embargo, estos acuerdos no han pasado más allá de la elaboración del listado de estas "nuevas amenazas", por la sencilla razón de que todas ellas se enmarcan en el ámbito de la Seguridad más que en el de la Defensa. Como se ha dicho, en aquel ámbito las percepciones sobre los efectos de tales amenazas son disímiles y también lo son los instrumentos para combatirlos, sobre todo en cuanto a la forma de participación de las FF.AA.

No obstante, en el ámbito subregional, aún descartando amenazas militares externas al continente, es posible pensar en alianzas en el ámbito específico de la Defensa, sino contra amenazas comunes sí para mejorar la capacidad de negociación de ciertos bloques que compartan principios o intereses comunes. Una alianza subregional de defensa, además, podría contribuir a mantener un ambiente de paz en el entorno inmediato, lo que facilitaría el normal desarrollo de las actividades económicas, culturales y políticas entre los Estados parte, impidiendo o dificultando la generación de conflictos que afecten al entorno. En una palabra, aún en un mundo globalizado y unipolar, no es descartable una alianza estratégica subregional de Defensa, como una forma de otorgar mayor estatura político-estratégica al bloque de países que lo conforma, cuando más no sea por el sólo hecho de evidenciar una clara vocación de unidad y confianza mutua al integrarse en un área tan sensible como la Defensa. Obviamente, esto requiere, como premisa básica, de un proyecto político común que sobrepase y oriente el mero intercambio económico, concordando, por ejemplo, en aspectos tan complejos como lo sería la política exterior del bloque hacia EE.UU. y hacia otros países de la región que no integren la alianza.

9. Conclusiones.

El fenómeno de la globalización ha relativizado en cierto sentido la soberanía de los Estados y, a la vez, ha ampliado el papel de las FF.AA. debido a la presencia de intereses, que pueden transformarse en vitales, ubicados más allá de las fronteras físicas, cuyo resguardo debe hacerse en coordinación con el campo diplomático. La globalización no significa uniformidad, estando su énfasis en el área económica más que en los aspectos de Seguridad y Defensa. El Estado-Nación y, consecuentemente, las relaciones de poder persistirán pese a la globalización, lo que refuerza el papel tradicional de las FF.AA.

Cualquier acuerdo estratégico en el continente americano pasa, primero, por identificar ciertas amenazas que sean percibidas como tales y con similar intensidad por todos los países de la región; y segundo, que haya un acuerdo generalizado respecto de los instrumentos por emplear en la neutralización de tales amenazas, especialmente en lo que se refiere al empleo de las FF.AA. En el caso de una alianza continental debe agregarse la dificultad que representa la tremenda diferencia de potenciales, y por lo tanto de intereses, que existe entre EE.UU. y los restantes países de la región.

Como un primer paso, que facilite la identificación de amenazas y la forma de neutralizarlas, es conveniente definir los planos de la Seguridad y de la Defensa. El primero abarca aspectos económicos, legales, policiales, diplomáticos y militares; la Defensa, en cambio, se orienta fundamentalmente al uso o amenaza de uso de la Fuerza Militar, en beneficio de la seguridad externa. Las FF.AA., pueden cumplir roles tanto en el ámbito de la seguridad como en el de la Defensa; la participación mancomunada de las FF.AA.

de un bloque de países en torno a un objetivo común es lo que define el carácter de "estratégico" de una alianza o acuerdo.

En el ámbito regional hay un cierto grado de consenso en cuanto a identificar ciertas amenazas en el plano de la Seguridad, tales como, narcotráfico, deterioro del medioambiente, extrema pobreza, etc.; no obstante, no todos los países se ven afectados con igual intensidad, ni todos están de acuerdo en cómo y cuándo emplear a las FF.AA. en su neutralización, si es que corresponde emplearlas. En el plano específico de la Defensa, en cambio, claramente no hay ninguna amenaza común a la región que haga necesario pensar en el empleo, o amenaza de empleo, del instrumento militar. Por el momento, lo único que puede aunar voluntades para sumar esfuerzos militares, son las Operaciones de Mantenimiento de la Paz; pero eso es más propio de tratarse en Naciones Unidas que en un pacto estratégico regional.

La situación es más favorable cuando pasamos al ámbito subregional, pues allí es más probable identificar ciertas amenazas a la Seguridad que sean comunes a un grupo de países y que, respecto de la cuales, haya acuerdo en cómo emplear el instrumento militar. Incluso, aún en ausencia de amenazas militares externas, es posible pensar en alianzas estratégicas subregionales en el ámbito específico de la Defensa para aumentar la capacidad negociadora del bloque y para contribuir a mantener el entorno cercano en un ambiente de paz, propicio para el desarrollo socio-económico de los Estados parte. Una alianza de este tipo contribuiría a incrementar la estatura político-estratégica del bloque, siempre que exista un proyecto político que sustente dicha alianza.

* * *