

Nuevos temas de seguridad en América Latina.

Control democrático de las fuerzas armadas
Joseph S. Tulchin

CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS

- RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES
- CÓMO ALCANZAR OBJETIVOS NACIONALES A TRAVÉS DE LA ACCIÓN HUMANITARIA
- ADECUAR LOS INSTRUMENTOS A LA POLÍTICA

Joseph S. Tulchin

Director del Programa para América Latina
Woodrow Wilson International Center

A medida que los felices acontecimientos que rodearon la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría se distancian en el pasado, es sorprendente comprobar la nostalgia que suscita el recuerdo de la rotundidad conceptual asociada al período del conflicto bipolar. Si bien, durante la Guerra Fría, la mayoría de los expertos en relaciones internacionales se mostraban muy críticos ante las categorías simplistas que los políticos aplicaban para describir a aliados y enemigos, muchos de estos mismos analistas lamentan la ausencia de tal rotundidad en el mundo actual. Sin embargo, algunos políticos permanecen anclados en las categorías de la Guerra Fría y parecen formular políticas a partir de su visión de cómo se organizaba el mundo en el pasado. Cuando se trata de la utilización de la fuerza armada, esta actitud puede resultar tremendamente peligrosa.

Existe una confusión analítica y estratégica generalizada en cuanto a la naturaleza de conceptos básicos, como seguridad nacional, intereses en materia de seguridad, amenazas a la seguridad. A raíz de esta confusión, se percibe una gran inquietud en la comunidad política en Estados Unidos en cuanto a qué instrumentos deben emplearse para alcanzar nuestros objetivos nacionales y para defender nuestros intereses nacionales. Aunque muchos observadores han llegado a aceptar el hecho de que Estados Unidos es la única gran potencia mundial, este orgullo o confianza no se ha traducido en una confianza similar sobre de qué forma y en qué momento debería emplearse la fuerza de la nación. En el caso de determinados episodios o crisis, la amenaza parece evidente y el impulso de responder resulta muy fuerte. El problema para la política de defensa de los Estados Unidos en la actualidad radica en que surgen crisis todo el tiempo y en todos lados, y todas ellas parecen desalentadoramente similares.

Indudablemente, a la hora de evaluar la importancia específica de un episodio en concreto y de determinar si justifica una u otra respuesta, la proximidad desempeña un papel notable. En ese sentido, el debate en torno a la intervención humanitaria o a la consolidación nacional que caracterizó a la Administración Clinton, y que fue inmediatamente asumido por el equipo de defensa y de exteriores alineado por el presidente George W. Bush, dejó claro que la consolidación nacional en

La autonomía de las fuerzas armadas y la expansión del papel de los militares constituyen obstáculos a la consolidación de la democracia en la región

África es menos importante que la consolidación nacional en países más cercanos a Estados Unidos. Incluso en el caso de la ex Yugoslavia, el umbral de importancia se consideró demasiado alto para que Estados Unidos enviara tropas sin un compromiso aún más amplio por parte de las naciones europeas, en cuyas fronteras se estaba desarrollando el conflicto. En Timor Oriental, la mayoría de los responsables políticos tenían claro que Australia, el país desarrollado más cercano, debería tomar la iniciativa en el envío de tropas y que las Naciones Unidas deberían constituir el marco institucional dentro del cual debería darse una respuesta.

Históricamente, cuando surgía una crisis de este tipo en el hemisferio Occidental, Estados Unidos era muy explícito en cuanto a que no quería que la comunidad internacional interviniera, a no ser que los norteamericanos controláramos su participación. De hecho, se ha desplegado una enorme energía diplomática a lo largo de los años, especialmente desde 1900, para asegurar que ninguna otra potencia se entrometiera en lo que se consideraba nuestro ámbito de influencia. En la actualidad, por el contrario, en varios episodios, especialmente en Haití y en Colombia, el Gobierno de Estados Unidos ha hecho todo lo posible para asegurar la participación de otros miembros de la comunidad internacional, aunque la naturaleza de dicha colaboración ha variado de un caso a otro. Cuando se trata de enfrentarse al tráfico ilegal de drogas o en el caso de la lucha contra el terrorismo, Estados Unidos quiere que se sumen otras naciones de América Latina, pero no está en absoluto definido cuáles deben ser las modalidades de colaboración.

Por su parte, las naciones del hemisferio tienen muy claro que no quieren verse intimidadas por los Estados Unidos y han afirmado de forma categórica que los antiguos modales de intervención unilateral, exclusivamente para proteger intereses de Estados Unidos, ya no son aceptables. Lo que no se ha conseguido, de momento, es un consenso en cuanto a qué modalidades de colaboración en el hemisferio podrían reemplazar la hegemonía unilateral de Estados Unidos. La comunidad política en Estados Unidos se encuentra lejos de llegar a un consenso sobre cómo una asociación o una acción en colaboración con otros países puede contribuir a proteger los intereses nacionales de Estados Unidos.

Este trabajo examinará las cuestiones de seguridad en el hemisferio que se han planteado después de la Guerra Fría y analizará de qué forma tales cuestiones interfieren en la política de defensa de Estados Unidos y en el control de las fuerzas armadas en América Latina. De forma más concreta, sugerirá de qué forma las condiciones de seguridad en la región y la historia de las relaciones de Estados Unidos con América Latina hacen necesarios determinados ajustes en el Departamento de Defensa, para que los instrumentos empleados en la defensa de objetivos nacionales sean apropiados para la región y no refuercen la autonomía de las fuerzas armadas en los países de la zona. La autonomía de las fuerzas armadas y la expansión del papel de los militares constituyen obstáculos a la consolidación de la democracia en la región. En este trabajo, argumentaremos que los factores regionales propios del hemisferio afectan a la política de defensa de Estados Unidos, y que, como resultado de esas mismas peculiaridades, la política de defensa de Estados Unidos en la región debería seguramente ser diferente de la

política de defensa desarrollada en cualquier otro lugar. Los factores que se subrayarán en este capítulo son los siguientes: el legado histórico de la hegemonía de Estados Unidos; la reciente historia de la transición a la democracia en América Latina, que hace que las fuerzas armadas sean objeto de un recelo generalizado; y el entorno de seguridad en la región, visto desde la perspectiva latinoamericana. Estos factores distorsionan determinados instrumentos de la política de Estados Unidos, restándoles eficacia, y sugieren otros que sin embargo podrían no ser apropiados en otras regiones del mundo. Por extensión, cabe afirmar que ajustar la política de defensa nacional a una región –a su historia, a su cultura y al legado de sus relaciones con Estados Unidos– es igualmente importante en otras regiones del mundo. En este capítulo me centraré en América Latina, y adelantaré tres sugerencias políticas concretas:

- En primer lugar, el peculiar contexto de las relaciones en el hemisferio hace que el hecho de recurrir a la cooperación multilateral, ya sea a través de instituciones formales existentes o a través de grupos informales ad hoc de naciones, resulte más útil para la defensa de objetivos nacionales que en otras regiones del mundo.
- En segundo lugar, debido a la naturaleza asimétrica de las misiones que desempeña en varios países de la región, al Departamento de Defensa le resulta útil trabajar con instituciones como los cuerpos de policía o las fuerzas de control de fronteras, lo que tal vez no resulte apropiado en otros escenarios. Esto implica un nivel de cooperación en el frente interno que no es habitual en el ejercicio de la fuerza de Estados Unidos en el exterior.
- En tercer lugar, la fragilidad del clima de confianza entre las naciones de la región sitúa al Departamento de Defensa en la atípica posición de fomentar la cooperación subregional para poder alcanzar los objetivos nacionales de Estados Unidos. Esto podría significar que, en el ámbito de la cooperación subregional multinacional, Estados Unidos asume de forma deliberada un discreto papel de asociado. Para ilustrar estos puntos, el siguiente apartado se centrará en la naturaleza de las relaciones entre civiles y militares en el hemisferio y en cómo dicha relación afecta al debate sobre la misión de las fuerzas armadas en muchos países del hemisferio, lo que, a su vez, afecta a la formulación de la política del Departamento de Defensa.

Relaciones entre civiles y militares

Si bien la preocupación respecto a cuál es el papel adecuado de las fuerzas armadas está tan extendida entre las democracias desarrolladas, maduras, como entre las naciones en desarrollo, la cuestión reviste una especial importancia en América Latina, debido a la triste historia de las relaciones entre civiles y militares en la región. Tras la Guerra Fría, se había dado por hecho que, con la disminución de las amenazas externas contra el hemisferio y la transición a la democracia en todo el hemisferio, las fuerzas armadas se retirarían del escenario político y asumirían papeles más profesionales, similares a los de sus homólogos

Si bien Estados Unidos es la única nación con influencia global y con una preocupación activa por los acontecimientos mundiales, existen determinadas limitaciones significativas que coartan la utilización de su fuerza

en las naciones desarrolladas. Eso ha ocurrido en muy pocos casos. En la mayoría de los países de la región, la situación es mucho más compleja. Incluso en los países donde los militares se han retirado de la política interna y han hecho grandes esfuerzos por profesionalizarse, como en Argentina o en Brasil, la nueva naturaleza de las amenazas transnacionales, especialmente el narcotráfico, y la presión por parte de Estados Unidos para que los militares se involucren en la respuesta a esas nuevas amenazas transnacionales, ha convertido a los militares en el centro de atención de un confuso debate interno sobre la definición del papel o de los papeles reservados para las fuerzas armadas. En algunos casos, los militares han vuelto a incorporarse a los asuntos internos del país, como en el caso de Venezuela, o han utilizado la inestabilidad política y económica interna como razones o excusas para mantener papeles internos que la mayor parte del mundo desarrollado considera inapropiados, como en el caso de Ecuador.

Durante la Guerra Fría, estaba claro lo que el Departamento de Defensa esperaba de una institución militar homóloga en el hemisferio. Con el fin de la Guerra Fría, y el convencimiento generalizado de que no hay ninguna amenaza externa para el hemisferio, al menos no en el sentido tradicional del término, se ha suscitado una considerable confusión dentro del Departamento de Defensa en cuanto a qué esperar de sus colegas y cómo sentar las bases para una colaboración conjunta. En el Congreso y en el Ejecutivo de Estados Unidos, hay una inquietud similar en cuanto a la conveniencia y al momento adecuado para utilizar instrumentos militares en la defensa de objetivos nacionales.

La convicción de que vivimos en un mundo esencialmente unipolar no implica que sea más fácil formular una política de defensa para el hemisferio. Si bien Estados Unidos es la única nación con influencia global y con una preocupación activa por los acontecimientos mundiales, así como la única con la voluntad política de proyectar su poder a lo largo y ancho del mundo, existen determinadas limitaciones significativas que coartan la utilización de la fuerza de Estados Unidos, entre las que cabe destacar la falta de acuerdo en cuanto a cuándo y dónde hacer uso de la fuerza de nuestra nación. Las limitaciones al poder de Estados Unidos son de tres tipos. En primer lugar, están las autolimitaciones, actos conscientes, deliberados, de contención, impulsados por determinados valores, por principios, por el respeto al derecho internacional, o que responden a una valoración pragmática en función de la cual el empleo de la fuerza nacional no permitirá alcanzar ningún fin útil.

A continuación, están las limitaciones sobre la utilización del poder y de la influencia nacional impuestas por las fuerzas políticas a escala interna. En este sentido, la persistente tendencia aislacionista en Estados Unidos constituye un freno constante a toda actividad internacional. Este talante o filosofía se opone al envío de fuerzas militares de Estados Unidos al exterior, se opone a toda colaboración con las organizaciones internacionales, e incluso se opone a cualquier acuerdo comercial o de inversiones que suponga un compromiso por parte de Estados Unidos. La voz de este aislacionismo se deja escuchar con frecuencia en el Congreso. Por ejemplo, el senador Jesse Helms, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, aboga en el Congreso y en la prensa

por la necesidad de reformar las Naciones Unidas. En junio de 2000, el senador Gregg del estado de New Hampshire, recurriendo a los complejos procedimientos parlamentarios del Senado, retuvo más de 200 millones de dólares que el Senado ya había asignado para operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, porque no aprobaba la política de la Administración en los países a los que se destinaban las misiones de mantenimiento de la paz. El Senador Gregg sólo liberó los fondos cuando la Administración negoció directamente con él.

La fuerza de la corriente aislacionista se deriva en gran medida de un amplio sector de la opinión pública convencido de la superioridad de Estados Unidos, lo que dificulta la cooperación con otras naciones y contribuye a que la participación de Estados Unidos en las instituciones de la nueva comunidad internacional sea tan poco consistente y, en ocasiones, tan arrogante. Incluso los internacionalistas convencidos a menudo caen en la trampa de la superioridad y la consiguiente arrogancia. En las sugerencias políticas que expongo a continuación, he tenido en cuenta esta característica centrándome en actividades que quedan fuera de la esfera de la política interna.

El papel del Congreso, con su control sobre los fondos y su mandato constitucional para ratificar los compromisos internacionales de la nación, constituye, por su propia naturaleza, un freno a la utilización de la fuerza de la nación. Paradójicamente, la mayoría de los aislacionistas y sus aliados conservadores más numerosos están encantados de financiar la esfera militar. En el proyecto de ley de presupuesto para el año fiscal 2001, el Congreso asignó para el ámbito militar 4.000 millones de dólares más de lo que el presidente había solicitado.

La nueva Administración Bush ha declarado que no desea participar de este neoaislacionismo. Ha pregonado su política exterior y su política de defensa como el Nuevo Pragmatismo, lo que ha supuesto una postura mucho más dura hacia los tradicionales rivales de la Guerra Fría, Rusia, China y Corea del Norte, a la vez que una crítica a la inclinación de la Administración Clinton por la intervención humanitaria y el apoyo a la consolidación nacional. Este pragmatismo lleva a reducir las aventuras exteriores de Estados Unidos, lo que satisface a la mayoría del Congreso. Sin embargo, no contribuye a resolver el debate sobre cómo y bajo qué circunstancias puede emplearse la fuerza de Estados Unidos en la defensa de intereses nacionales.

En el hemisferio Occidental, la consecuencia involuntaria de esta dualidad es la militarización de la política exterior de Estados Unidos. Por ejemplo, el presupuesto de cooperación se ha recortado, mientras que el presupuesto militar está creciendo, de forma que cuando el Congreso debatió un proyecto de ley para proporcionar al presidente de Colombia Andrés Pastrana apoyo en sus esfuerzos por acabar con los movimientos guerrilleros y reducir el tráfico ilegal de drogas, la parte más importante del paquete de ayuda correspondía a apoyo y equipamiento militar. En todo el hemisferio, la lucha contra el narcotráfico se está militarizando porque los recursos de los que puede disponer la parte dominante –Estados Unidos– proceden del presupuesto militar. De esta forma, el debate político interno limita los instrumentos de poder nacional a

La nueva
Administración Bush ha
declarado que no
desea participar de este
neoaislacionismo. Ha
pregonado su política
exterior y su política de
defensa como el Nuevo
Pragmatismo

En el hemisferio Occidental, la oposición a la acción unilateral por parte de Estados Unidos es más acusada que en cualquier otro lugar

disposición del ejecutivo en cualquier situación, a la vez que legitima el uso de la fuerza militar y de miembros de las fuerzas armadas de Estados Unidos como instrumentos de la política exterior, a expensas de otros instrumentos civiles.

El tercer tipo de limitaciones a la hegemonía de Estados Unidos procede del exterior y éstas son sobradamente conocidas. Está claro que, una vez superada la Guerra Fría, a Estados Unidos le resulta difícil actuar de forma unilateral en cualquier parte del mundo. La comunidad internacional prácticamente no tolera tales acciones. En el hemisferio Occidental, la oposición a la acción unilateral por parte de Estados Unidos es más acusada que en cualquier otro lugar. El coste político de tales acciones, en particular en Sudamérica, supera con creces a los potenciales beneficios. Como consecuencia de ello, el Departamento de Defensa debe intentar alternar otros modos de actuación para alcanzar objetivos legítimos. Una limitación de estas características encaja perfectamente con la convicción neoisolationista existente en Estados Unidos según la cual la nación no debería asumir el papel de policía del mundo. Incluso los conservadores hiperrealistas que consideran que, debido a su hegemonía, no existen trabas para Estados Unidos, abogan contra el empleo de la fuerza de Estados Unidos de forma unilateral. Defienden que Estados Unidos podría actuar de forma unilateral si lo decidiera así, pero que ningún país debería entrometerse en los complicados asuntos de otras naciones. Desde un punto de vista menos beligerante, los realistas se oponen a asumir el papel de policía del mundo porque el uso extensivo de las fuerzas de la nación terminaría debilitándolas. Eso explica la acalorada polémica, dentro del Departamento de Defensa, sobre la reestructuración del ejército y el creciente consenso en cuanto a la necesidad de contar con socios en las acciones internacionales. Dicho de otro modo, si bien se considera que Estados Unidos tiene poder suficiente para actuar por sí solo, no se considera que ésa sea la forma más eficaz de utilizar la fuerza de la nación. Recurrir a otros socios refuerza el poder de la nación. El truco consiste en controlar su uso. Los socios, ya sean naciones individuales o instituciones multinacionales, constituyen otra limitación al poder de Estados Unidos.

El poder de Estados Unidos se ve especialmente limitado, en la actualidad, a la hora de abordar cuestiones de seguridad de la agenda no tradicional. Muy particularmente, Estados Unidos se ha mostrado prácticamente indefenso a la hora de enfrentarse a terroristas no capturados en territorio norteamericano. En cuanto al resto de la nueva agenda, la comunidad académica admite, de forma prácticamente unánime, que una nación no puede abordar o dar respuesta a ninguna de estas cuestiones unilateralmente. El tráfico ilegal de drogas, la degradación del medio ambiente, las enfermedades epidémicas, la migración: ninguna de estas cuestiones puede abordarse de forma unilateral. Incluso si la lógica de la nueva comunidad internacional y la nueva agenda de cuestiones no tradicionales sugieren una necesidad imperativa de acción cooperativa, por parte de Estados Unidos y de otras naciones, así como una utilización respetuosa de las instituciones internacionales existentes, no está claro de qué forma las instituciones existentes pueden hacer frente a estas nuevas amenazas o incluso a amenazas más tradicionales; y la debilidad de las instituciones

existentes, como marco para llevar a cabo una acción multilateral, supone una baza a favor de los conservadores en Estados Unidos a los que nunca les ha gustado las organizaciones extranacionales o supranacionales.

El caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) pone de manifiesto las dificultades a la hora de crear en el hemisferio una comunidad basada en valores compartidos y en gobiernos civiles capaces de aprobar leyes, en lugar de basarse en la fuerza bruta y el ejército. Para empezar, la OEA no es un instrumento de acción demasiado ágil o fiable en el hemisferio. Además, muchas de las disposiciones estatutarias de la organización se aprobaron con el fin de limitar a Estados Unidos en el uso de su fuerza y, en la actualidad, impiden de la misma forma que las naciones del hemisferio actúen de forma concertada para defender sus propios intereses, como la democracia, un gobierno limpio, la lucha contra el crimen, o la lucha contra el narcotráfico. Naciones Unidas no es mucho mejor. Incluso las organización más sólidas, como la OTAN o la Comunidad Europea, pueden verse paralizadas debido a discrepancias internas. Frente a esta parálisis, los dirigentes de Estados Unidos se rinden y se preguntan si no les iría mejor actuando por su cuenta.

La ausencia de consenso en un importante número de cuestiones supone que las naciones de América Latina asuman la ley pero no que la hagan, y reduce la influencia internacional que cualquiera de ellas podría tener y que tienen como región o como grupo de naciones. Por ejemplo, las siguientes seis cuestiones preocupan a Estados Unidos y al resto del hemisferio: democracia, drogas, blanqueo de dinero, migración, propiedad intelectual y comercio. Estados Unidos desearía actuar de forma concertada con el resto del hemisferio, tanto para establecer normas para la comunidad del hemisferio y para presentar un frente común del hemisferio en el escenario global, como en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o del Grupo Cairns sobre exportaciones agrícolas. Sin embargo, las naciones del hemisferio han sido incapaces de llegar a un acuerdo entre ellas o con Estados Unidos sobre ninguna de estas cuestiones. En junio de 2000, la mayoría de las naciones del hemisferio se escandalizó ante el descarado abuso de la ley y del sistema electoral peruano por parte de Alberto Fujimori en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Siguiendo el ejemplo del equipo de observadores de la OEA, encabezado por el ex ministro de Asuntos Exteriores de Guatemala Eduardo Stein, la opinión pública de la mayor parte del hemisferio y prácticamente toda la Comunidad Europea presionaron a Fujimori en un intento por que se crearan en Perú las condiciones necesarias para unas elecciones limpias. Como esto no ocurrió, y pensando que actuaba en concierto con el resto de los países del hemisferio, el Gobierno de Estados Unidos hizo una dura declaración condenando a Fujimori y sugirió que éste sufriría las consecuencias de su abuso de la democracia. En lugar de movilizarse para unir sus fuerzas a las de Estados Unidos en defensa de la democracia, la mayoría de los estados de la región silenció sus críticas hacia Fujimori e hizo declaraciones especialmente duras contra Estados Unidos, insistiendo en que no debía haber ninguna intervención unilateral en los asuntos internos de Perú. De hecho, esta

El caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) pone de manifiesto las dificultades a la hora de crear en el hemisferio una comunidad basada en valores compartidos y en gobiernos civiles capaces de aprobar leyes, en lugar de basarse en la fuerza bruta y el ejército

La asimetría en cuanto al control civil sobre el ámbito militar en Estados Unidos y en América Latina crea confusión en el diálogo entre las esferas militares de Estados Unidos y sus colegas latinoamericanos, y entre los dirigentes de Estados Unidos y sus homólogos de América Latina

respuesta instintiva al legado histórico del imperialismo de Estados Unidos dificultaba que las naciones de la región alcanzaran sus objetivos y hacía imposible que Estados Unidos actuara.

En el caso concreto del papel de las fuerzas armadas, Estados Unidos se enfrenta a un dilema político: ¿deben seguir las fuerzas armadas ampliando la cooperación con sus homólogos de la región? Si lo hacen, ¿de qué forma dicha colaboración refuerza la democracia, en lugar de debilitarla, lo que sólo serviría para incrementar la posibilidad de inestabilidad en la región? Y, por otra parte, ¿cómo se podrá evitar que tal colaboración distorsione los esfuerzos de instaurar instituciones civiles, democráticas y el Estado de Derecho?

El lastre del legado histórico y la asimetría de poder entre Estados Unidos y América Latina afecta a las relaciones militares bilaterales de varias formas. En primer lugar, conlleva una transferencia de misiones. Como es difícil crear instituciones civiles de derecho y orden o de seguridad pública, y como es difícil lograr la colaboración entre gobiernos para establecer leyes, resulta más fácil pedir a los militares que asuman un papel o papeles que pueden haber desempeñado durante algún tiempo en el pasado, y que desempeñan en Estados Unidos bajo control civil. La lucha contra el narcotráfico constituye un claro ejemplo de transferencia de misiones en el hemisferio. Un país tras otro, desde México hasta Argentina, se ha dejado convencer por el señuelo de valiosos equipos militares suministrados a través de los canales existentes para ampliar la misión de los militares al control de la lucha contra el narcotráfico. Nadie parece negar que esta lucha requiere disponer de instituciones civiles y de leyes. A corto plazo, nadie quiere perder tiempo y energía creando tales instituciones.

La asimetría en cuanto al control civil sobre el ámbito militar en Estados Unidos y en América Latina crea confusión en el diálogo entre las esferas militares de Estados Unidos y sus colegas latinoamericanos, y entre los dirigentes de Estados Unidos y sus homólogos de América Latina. Los miembros de las fuerzas armadas en Estados Unidos dan por hecho la existencia de la autoridad y el control civiles y no comprenden que no es así en muchos países de la región. En el debate parlamentario en torno a un paquete de ayuda al Gobierno de Colombia, pocos miembros del Congreso entendieron por qué algunas personas se oponían a la utilización del ejército como principal instrumento para luchar contra el narcotráfico. Sencillamente no entendían que la relación entre las autoridades civiles y las fuerzas armadas en Colombia no era la misma que en Estados Unidos. Por otra parte, cuando Estados Unidos intentó darle un enfoque regional al Plan Colombia, la simple mención de una participación militar por parte de Estados Unidos fue suficiente para que Brasil se apresurara a declarar que no colaboraría en tal esfuerzo. Al mismo tiempo, los ecuatorianos se subieron al carro y enviaron a su ministro de Asuntos Exteriores a Washington para solicitar ayuda militar para vigilar la frontera de su país con Colombia. Insistir en que la prioridad fundamental en América Latina consiste en establecer instituciones civiles en un marco democrático no supone hostilidad alguna hacia las fuerzas armadas. Por diversas razones, estas instituciones nunca se han consolidado debido al papel asumido por los militares en muchos de estos países como garantes de la constitución y de las instituciones.

Cómo alcanzar objetivos nacionales a través de la acción comunitaria

La clave para seleccionar los instrumentos adecuados para la política de defensa nacional en el hemisferio radica en identificar fórmulas de colaboración con las fuerzas armadas y con los gobiernos latinoamericanos que no susciten inquietud en la región y que no caigan dentro de la esfera de la política interna de Estados Unidos. Como se observará, con ello convierto en virtud el relativo abandono de América Latina, por parte de los niveles más altos de toma de decisión en Washington, del que se quejan tantos latinoamericanos. La colaboración será más viable y más eficaz en los ámbitos donde existe un mayor nivel de confianza y donde hay una mayor coincidencia de los intereses nacionales. El ámbito donde será más viable tal acción será a escala subregional, no a escala del hemisferio o a escala bilateral.

Para instituir en el hemisferio un sentido de comunidad, que vaya más allá de los intereses subregionales, será necesario diseñar un papel activo para la región en la comunidad internacional, un papel que permita a las naciones del hemisferio demostrar un claro compromiso con los valores y preocupaciones de la comunidad internacional. Por ejemplo, tres ámbitos en los que la región ya desempeña un papel protagonista son los siguientes:

- Regulación del control de armamentos.
- Participación en el mantenimiento de la paz.
- Apoyo a los derechos humanos.

Si analizamos las subregiones de América, podemos encontrar algunos ejemplos de cooperación que han tenido éxito y que, posiblemente, podrían trasladarse a otros ámbitos. En los países del área del Caribe, se ha llevado a cabo un notable esfuerzo por compatibilizar los códigos penales de los diferentes países. Esto sería muy útil en los países andinos en la lucha contra el narcotráfico. México puede constituir un modelo en lo que se refiere a la redefinición de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Argentina ha llevado a cabo un importante esfuerzo en este sentido. El resto de los países del hemisferio parecen haberse quedado estancados en la retórica *antiyankee* de los años de la Guerra Fría. En el Cono Sur, se han incorporado nuevos actores civiles al debate sobre políticas de seguridad. Esto podría resultar útil para otros países, como las naciones andinas o México.

Es en estos ámbitos subregionales donde el Departamento de Defensa encontrará oportunidades para colaborar con fuerzas armadas amigas. Además, la naturaleza de la colaboración subregional existente determinará cuáles son los instrumentos políticos que deben utilizarse.

Ya he adelantado el ejemplo del Caribe, y hay otro ejemplo, también en el Caribe, que puede resultar útil; se trata del Regional Security System (RSS). El Departamento de Defensa debería trabajar con los miembros del RSS para proporcionarles el entrenamiento y el material que puedan

necesitar y para establecer qué otros instrumentos operativos podrían ser útiles para hacer del Caribe una zona más segura.

En el Cono Sur, la situación es muy diferente. En este caso, el acercamiento entre Chile y Argentina constituye un hecho histórico. El sólido marco institucional para la cooperación es fuerte y se está reforzando cada vez más. Estados Unidos podría colaborar para ayudar a los socios a superar algunos baches, por ejemplo perfilando los detalles de un programa conjunto para que el gasto militar sea más transparente. Sería más difícil y más significativo que Estados Unidos se sumara a los dos socios en maniobras conjuntas, como forma de limar fricciones en cuanto a adquisiciones de sistemas armamentísticos y transferencia de tecnología.

Las naciones del Cono Sur no han conseguido exportar su clima de confianza al Mercosur o a la región andina. Estados Unidos podría servir como vehículo para este tipo de cooperación, asumiendo el papel de un intermediario honesto en las discusiones, en la negociación de objetivos estratégicos regionales, y en la búsqueda de oportunidades para el desarrollo de una cooperación multilateral ad hoc. La región de la Amazonía constituye un banco de pruebas perfecto. Los brasileños no están precisamente entusiasmados con la idea; pero el resto de los países de la región sí lo están, y hay un amplio margen para que las fuerzas armadas de Estados Unidos desempeñen un papel constructivo.

En México y en América Central, la primera tarea del Departamento de Defensa consiste en desmilitarizar la política de Estados Unidos. En el caso de la lucha contra el narcotráfico, es necesario adecuar los instrumentos militares a los instrumentos no militares. Lo mismo ocurre en cuanto a las respuestas subregionales frente a las catástrofes naturales y frente al crimen organizado. El Departamento de Defensa debería distinguirse por resistirse a involucrarse en ámbitos donde pueda recurrirse a instituciones civiles, incluso en los casos en los que las instituciones civiles puedan considerarse poco eficaces.

Conclusión: adecuar los instrumentos a la política

A la hora de formular una política de defensa para el hemisferio Occidental, el Departamento de Defensa se enfrenta a un doble desafío. El primero consiste en adecuar los instrumentos políticos a la peculiar historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y al modelo de amenazas para la seguridad en el hemisferio. El segundo consiste en adaptarse al actual debate en la región sobre el papel de las fuerzas armadas y a las limitaciones que los esfuerzos por parte de las naciones del hemisferio para hacer frente a las presiones de la globalización imponen sobre la política de Estados Unidos

En la actualidad, el Departamento de Defensa debe tener en cuenta el legado histórico de la hegemonía de Estados Unidos y el legado, igualmente influyente, de las dictaduras militares que han envenenado, en tantos casos, las relaciones entre las fuerzas armadas de la región y las poblaciones civiles. Estos legados implican que la acción militar

unilateral por parte de Estados Unidos en la región provocará, con toda probabilidad, una inmediata reacción adversa de gran calado. He sugerido que el Departamento de Defensa debería sondear a los grupos subregionales existentes, para identificar cuál es su percepción de las amenazas a la seguridad en cada uno de ellos, y el clima para la confianza mutua entre las naciones de la subregión. El principal papel del Departamento de Defensa será el de facilitador. ¿Cuáles son las amenazas para la seguridad de Estados Unidos en el hemisferio? ¿Cómo pueden las naciones del hemisferio ayudarnos a preservar nuestra seguridad? De momento, la respuesta a la primera pregunta parece ser la siguiente: se trata de amenazas no tradicionales y de naturaleza transnacional. Teniendo en cuenta esta primera respuesta, la respuesta a la segunda pregunta es sencilla: a través de la cooperación y de acuerdos de asociación. El reto que debe superar el Departamento de Defensa consiste en cómo desarrollar este tipo de cooperación.

La asimetría de la misión militar y de la fuerza militar entre Estados Unidos y las naciones de América Latina se ha convertido en uno de los problemas más complejos para la consolidación de la democracia en el hemisferio. Utilizando términos simples y categóricos, es necesario acabar con la autonomía de las fuerzas armadas en América Latina. Para lograrlo es necesario implicar a los ciudadanos y a las instituciones civiles democráticas en el control de las fuerzas armadas, en particular en lo que se refiere al proceso presupuestario. Finalmente –y es en este punto donde el papel de Estados Unidos y de la comunidad internacional resulta crucial– es necesario evitar la transferencia de misiones. Debe resistirse cualquier tentación existente, o que pueda surgir, de asignar una tarea a los militares simplemente porque están disponibles, tienen los recursos, y están capacitados para ello. La respuesta adecuada, en todos los casos, consiste en reforzar las instituciones democráticas, incrementar los recursos disponibles para esas instituciones y aumentar la capacidad de las instituciones democráticas para hacer frente a los problemas de la sociedad.

Es necesario acabar con la autonomía de las fuerzas armadas en América Latina. Para lograrlo es necesario implicar a los ciudadanos y a las instituciones civiles democráticas