

ESCENARIOS DE SEGURIDAD EN EUROPA ORIENTAL Y AMERICA LATINA*

David R. Mares

La década de los ochenta ha presentado importantes cambios en el sistema internacional. Dentro de estos se destacan las transformaciones producidas en el Pacto de Varsovia y en el Tratado de Río.

En los noventa, Europa Oriental y América Latina tienen la oportunidad de repensar sus posibles escenarios de seguridad. En este sentido el autor compara a ambas regiones estableciendo semejanzas y diferencias. Desde la perspectiva de que las mejores opciones de seguridad son las que reportan un menor costo para los pequeños Estados y contribuyen a la estabilidad de la región, se realiza un exhaustivo análisis de las tres opciones que a su juicio son probables: equilibrio de poder, neutralidad armada y seguridad colectiva.

Se concluye que sólo un acuerdo de seguridad colectiva constituye el sistema menos pesado para los países débiles. En América Latina un arreglo de este tipo no es muy posible; no así en Europa donde existe una comunidad política y económica y además es estimulado desde Europa Oriental y Unión Soviética. El principal freno es Estados Unidos y la posición de una Alemania unida es fundamental para su implementación.

Los años 1989 y 1990 fueron excitantes para los estudiosos de la política internacional. La pregunta "¿Concluyó la Guerra Fría?" podría ser legítimamente evocada y los antiguos sistemas políticos ser reemplazados por uno nuevo. En una observación más ominosa, aparecen en el horizonte disputas étnicas y territoriales dentro de Europa que estaban previamente adormecidas y la crisis del Golfo sugiere que crisis regionales pueden mantener en el tapete los tradicionales conceptos militares sobre la seguridad nacional. Los analistas han sido tomados por sorpresa y están buscando frenéticamente cómo explicar estos eventos y señalar los que vienen.

Sostengo que los analistas se han impresionado demasiado con la actual situación de Europa Oriental, en detrimento de sus análisis.

* Trabajo presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana en Berlín, el 14 de junio de 1990. La versión revisada se presentó al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el 6 de septiembre de 1990. El autor agradece al Instituto y a la Comisión Fulbright en Chile, por ayudar en la revisión de las recientes observaciones. Este trabajo se ha logrado gracias a las conversaciones con Philip Roeder, David Klein y Sanford Lakoff.

La actual situación en Europa Oriental tiene paralelos históricos tanto dentro como fuera de la región. Si concebimos los actuales eventos como constitutivos de una reapertura de la cuestión de la seguridad para la Unión Soviética y del lugar de Europa Oriental en una reformulada respuesta soviética, podemos beneficiarnos de aquellos paralelos históricos y extra regionales.

Los paralelos históricos dentro de Europa se pueden deducir, al menos desde la década de los treinta. Yendo más lejos aún, podría no ser particularmente útil, debido a que las preocupaciones de los Zares no eran exactamente las mismas que aquellas del Partido Comunista de la Unión Soviética, y el período en el que la Unión Soviética era un Estado paria también constituía un desafío único para las preocupaciones de seguridad soviéticas. No obstante, en la década de los treinta Unión Soviética había sido readmitida, quizá de mala gana, en la comunidad de naciones y sus preocupaciones sobre seguridad fueron reconocidas como legítimas. Los paralelos históricos se derivan, de este modo, desde la década de los treinta, 1945-48, 1953-56 y 1968-71.

Los paralelos extra regionales se pueden derivar de otra región en la cual una Gran Potencia está, actualmente, reevaluando sus requerimientos de seguridad con resultados no menos espectaculares. Estados Unidos ha definido, tradicionalmente, sus requerimientos de seguridad en tal forma que los países latinoamericanos basan sus políticas nacionales y exteriores subordinados a los intereses norteamericanos. Por muchos años Estados Unidos se encontró apoyando dictaduras en contra de movimientos democráticos. Sin embargo, en la década de los ochenta la región experimentó el renacimiento de la democracia en Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y Perú, así como los primeros pasos democráticos en Nicaragua, Haití y Paraguay. Aquí también existen paralelos históricos que podrían proporcionar útiles pistas para el futuro: los de la década del veinte, de los treinta, de 1947 y los de comienzos de la década de los sesenta.

La década de los ochenta presencié dramáticos cambios en las dos alianzas de seguridad en las cuales las Grandes Potencias habían subordinado a las pequeñas: la Organización del Tratado de Varsovia en Europa Central y Oriental y el acuerdo de seguridad interamericano con su Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río). De este modo, la década de los noventa constituye una ventana de oportunidad para los Estados previamente subordinados, para rediseñar los asuntos de seguridad regionales tanto en Europa Oriental como en América Latina.

Las oportunidades anteriores han surgido y se han tomado diversas opciones fueron tomadas.¹ Mirando histórica y comparativamente, podemos entender mejor por qué ciertas opciones fueron tomadas en el pasado y cómo se podrían tomar mejores opciones hoy en día. Desde la perspectiva de Europa Oriental y los Estados latinoamericanos, las mejores opciones podrían ser definidas como aquellas que contribuyen a la estabilidad regional a un menor costo para los Estados más débiles. Si bien es cierto que desde la perspectiva de una Gran Potencia hemos tenido cuarenta y cinco años de paz, Europa Oriental y América Latina han pagado un alto precio por estos años.

Este trabajo está organizado alrededor de las opciones de seguridad que están disponibles para estructurar una relación entre una Gran Potencia y los Estados regionalmente subordinados. Estos acuerdos se pueden clasificar como un equilibrio de poder, neutralidad armada y seguridad colectiva. Es necesario hacer al menos dos importantes observaciones sobre estos acuerdos. Una es que ellos van desde una respuesta predominantemente militar hasta una predominantemente política. Además, cualquiera que sean los términos precisos de la relación dentro de un acuerdo en particular, la Gran Potencia debe confiar en que sus necesidades de seguridad están siendo dirigidas a costos aceptables.²

Una importante cantidad de semejanzas hace que la comparación de las transiciones europeo-orientales y latinoamericanas en el ámbito de la seguridad sea válida. En ambas regiones los Estados relativamente débiles estaban sometidos a acuerdos de seguridad impuestos por una super potencia por un prolongado período de tiempo (tres a cuatro décadas). Aquellos acuerdos de seguridad pusieron grandes cargas sobre estos Estados más pequeños, los cuales no estaban compensados por los limitados beneficios que habían acumulado. La disparidad en los costos y beneficios se debió a que existía poco peligro de un ataque directo desde fuera de la región; sin embargo, los acuerdos de seguridad otorgaron a la super

¹Entre los trabajos históricos que proporcionan el fundamento para estos argumentos están: Zbigniew Brzezinski, *The Soviet Bloc*, (Cambridge: Harvard University Press, 1971); Cole Blaisier, *The Hovering Giant*, (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1983, 3ª impresión); Jan Triska (ed.), *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, (Durham: Duke University Press, 1986); Audrey Kurth Cronin, *Great Power Politics and the struggle over Austria, 1945-1955* (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Davis Vital, *The Survival of Small States*.

²Ver el estudio clásico de Annette Baker, *The Power of Small States*, (Chicago: University of Chicago Press, 1959); además, Kurth Cronin, *Great Power Politics*.

potencia local una cierta legitimidad al intervenir periódicamente para disciplinar a los Estados más débiles. Además, ningún acuerdo de seguridad fue absoluto (tanto Yugoslavia como Cuba lograron escapar) y con el tiempo ambos acuerdos evolucionaron en una forma que aliviaron progresivamente la carga sobre los Estados más débiles. Una última semejanza importante en ambas regiones es que estos acuerdos han fracasado causando, de este modo, una búsqueda por una nueva forma de pensar sobre la seguridad de la región.

A pesar de estas semejanzas, existen importantes diferencias entre las regiones al igual que en las experiencias entre los países dentro de las mismas regiones. Estas diferencias ayudarán a determinar qué opciones tomar en cada región y/o subregión a medida que ellas se enfrentan al futuro. No obstante, con el fin de entender las opciones disponibles así como los probables resultados, es analíticamente útil pensar en forma comparativa.

En resumen, mi argumento está orientado desde la perspectiva de los Estados débiles, que se encuentran incluidos en una región que una Gran Potencia considera fundamental para su seguridad. Para estos Estados débiles, los acuerdos de seguridad colectiva que incluyen a la Gran Potencia local presentan la combinación ideal de costos y beneficios de seguridad. Los Estados débiles de Europa Oriental pueden lograr este arreglo, pero para aquéllos de América Latina es poco probable.

Los Estados débiles en Europa Oriental enfrentan un potencial real para este tipo de acuerdo de seguridad colectiva. La principal razón para tal potencial se encuentra en la integración económica y política europeo-occidental que se desarrolló en el período de la post guerra. Los éxitos europeo-occidentales en estas áreas pueden ser usados para incorporar tanto a Europa Oriental como a Unión Soviética en un acuerdo de seguridad colectiva. Otro factor clave se encuentra en la distribución de poder en el nuevo contexto europeo: dos, y probablemente tres, Grandes Potencias están involucradas, haciendo difícil así para una sola Gran Potencia tergiversar el acuerdo colectivo para su propio beneficio.

Soy pesimista acerca de las posibilidades de un acuerdo de seguridad colectiva en América Latina. No existe ninguna comunidad política o económica regional sobre la cual construir, como en el caso europeo. Los esfuerzos interamericanos tales como la Organización de Estados Americanos han estado esencialmente limitados

a políticas retóricas y marginados de los reales procesos económicos internacionales. Dentro de América Latina siempre han estado presentes esfuerzos integracionistas, pero ninguno ha progresado mucho. Otro obstáculo fundamental es que nadie puede hacerle contrapeso a la influencia norteamericana en la región. Consecuentemente, si Estados Unidos intenta interpretar las necesidades de seguridad colectiva como necesidades de seguridad definidas por Estados Unidos, tal como lo hace en la OEA, nadie puede prevenirlo. La seguridad colectiva en este contexto degeneraría en una nueva hegemonía norteamericana. El resultado es que la consecuencia más probable para América Latina sea una neutralidad armada, con intervenciones periódicas de Estados Unidos.

Volquémonos ahora al análisis a que me llevó este argumento.

Relaciones de seguridad: opciones y determinantes

La premisa inicial de este debate es que las conceptualizaciones de seguridad soviéticas y norteamericanas serán determinantes fundamentales de los esquemas de seguridad llevados a cabo en Europa Oriental y América Latina. Estas necesidades pueden variar con el tiempo por múltiples razones pero no desaparecerán. Por lo tanto la estabilidad en los acuerdos de seguridad dependerá, en gran medida, de si las definiciones y necesidades incorporadas en aquellas conceptualizaciones de seguridad son reconocidas como legítimas por los adversarios potenciales y de cómo son definidas de hecho.

Sin embargo, los mismos Estados pequeños pueden tener un impacto fundamental en las definiciones de seguridad de ambas Grandes Potencias y las opciones que ellas hagan para enfrentar aquellas necesidades.³ Como ilustración sólo se necesita recordar el veto de Polonia de los esfuerzos franco-soviéticos de 1938-93 y el veto de Argentina de un tratado interamericano de defensa mutua interamericano antes y durante la Segunda Guerra Mundial.⁴ Los Estados pequeños también pueden hacer contribuciones positivas, como lo demostraron las contribuciones austríacas al reconocimien-

³Vital, *op. cit.*

⁴Michael J. Francis, *The Limits to Hegemony*, (South Bend: University of Notre Dame Press, 1977); Bryce Wood, *The Dismantling of the Good Neighbor Policy*, (Austin: University of Texas Press, 1985); Carlos Escudé, *La Declinación Argentina*, (Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1988).

to norteamericano y soviético de neutralidad austríaca. Así como discutimos los tres escenarios de seguridad, necesitamos estar alertas a la interacción entre la Gran Potencia local y las Pequeñas Potencias.

Las dos más grandes pequeñas potencias en la región juegan un papel especial. Tanto la República Federal Alemana como la República Democrática Alemana, hicieron contribuciones especiales a los acuerdos de seguridad norteamericanos y soviéticos, respectivamente.⁵ La posición tomada por una Alemania unida será fundamental para cualquier modificación de los actuales sistemas de alianza. En América Latina, Brasil juega un papel similar.⁶ La defensa y el apoyo brasileños al Tratado de Río fue fundamental para ganar la aceptación latinoamericana al pacto de seguridad, especialmente a la luz de la oposición argentina y de la reticencia mexicana. La posición que tome Brasil al revisar el Tratado de Río para encontrar las necesidades de la década de los noventa también será crucial.

Equilibrio de poder

Esta es la respuesta de *realpolitik* tradicional a los intereses de seguridad de una nación.⁷ El principio básico es equiparar una amenaza con algún tipo de relación de ayuda/alianza con otro Estado. La estabilidad se proporciona manteniendo un equilibrio suficiente para negar/disuadir la agresión sin ser lo suficientemente grande para provocar una acción defensiva. La credibilidad de los compromisos se comunica vía tratados, declaraciones políticas, maniobras conjuntas e incluso la destinación de las fuerzas armadas de uno en un territorio del aliado; así un ataque sobre ese aliado es de hecho un ataque a uno mismo. Un punto importante es que el equilibrio de poder representa una respuesta predominantemente militar a los asuntos de seguridad. La política ocupa un papel explícitamente secundario en las relaciones entre adversarios potenciales, aunque quizá juega un importante papel al mantener una alianza unida.

⁵Sobre la República Democrática Alemana ver, Douglass A. Mac Gregor, *The Soviet-East German Military Alliance*, (New York: Cambridge University Press, 1989).

⁶Los estudios clásicos son: Bradford E. Burns, *The Unwritten Alliance*, (New York: Columbia University Press, 1966) y Frank D. McCann, Jr., *The Brazilian-American Alliance 1937-1945*, (Princeton: Princeton University Press, 1973).

⁷Kenneth Waltz, *The Theory of International Relations*, (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979); Stephen Walt, "Alliance Behavior and the Balance of World Power", *International Security*, 9:4, Spring 1985, pp. 3-44.

La confrontación OTAN-Pacto de Varsovia del período post Segunda Guerra Mundial representó una configuración particular de una situación de equilibrio de poder. Las políticas en ambos se diseñaron para influir y mantener un equilibrio impreciso en la creencia que la paz y en el caso de la guerra, defensa o quizá incluso victoria, dependían de tal equilibrio. En las Américas no ha habido una situación de equilibrio de poder en el período post Segunda Guerra Mundial; Estados Unidos no tiene rivales militares en el hemisferio, ni siquiera en el Caribe. La política norteamericana en la región se ha orientado consecuentemente a mantener esa situación.

En un nivel subregional dentro de la alianza dominada por Estados Unidos ha habido, sin embargo, un comportamiento equilibrado: Chile-Perú y Argentina-Brasil son los casos más importantes. Durante las dos primeras décadas después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos fue capaz de atenuar la militarización de estas rivalidades manteniendo a proveedores de armas fuera de la región.⁸ Pero el gobierno militar peruano de fines de la década de los sesenta logró conectarse exitosamente con fuentes soviéticas, los proveedores europeo-occidentales penetraron también la región y las industrias domésticas de armas llegaron a ser importantes en Brasil, Argentina y Chile.⁹ Con la revolución sandinista las rivalidades militares centroamericanas tomaron nueva vida, así Estados Unidos y Cuba/Unión Soviética introdujeron gran cantidad de armas para apoyar a sus favoritos.

La carrera armamentista para afectar los equilibrios de poder subregionales, se convirtió en algo importante en la década de los setenta y continúa siéndolo en la actualidad. Podría pensarse que la democratización y/o la recesión económica que afecta a la región frenaría, si no disminuiría, la carrera armamentista. Sin embargo, los datos indican un nivel crecientemente alto del gasto militar, excepto en el caso argentino. Hubo una disminución desde los niveles de 1982, pero los niveles post-democráticos muestran un pequeño cam-

⁸No iría tan lejos como Jack Child quien sostiene que la paz en la región fue el resultado del predominio norteamericano. *Geopolitics and Conflict in South America*, (New York: Praeger, 1985), capítulo 1. Las principales rivalidades en el Cono Sur no produjeron la guerra entre Argentina y Brasil, o entre Chile y Argentina, incluso antes que la influencia norteamericana alcanzara este lejano extremo. Dudo que el dominio británico en el siglo XIX también sea una explicación adecuada. Sin embargo, el reciente aumento en la calidad y la cantidad de armas en el área ha de ser desconcertante a la luz de la carencia de comunidad política.

⁹Augusto Varas, *Militarización and the Arms Race in Latin America*.

bio con respecto a los niveles pre-democráticos antes y después de 1982. En Argentina los gastos militares durante los conflictos del Beagle y de las Malvinas/Falkland disminuyeron dramáticamente después de las crisis, pero fueron hasta 3% del PBI en 1988.¹⁰

Las elecciones nicaragüenses y el Plan Arias pueden moderar la carrera armamentista en Centroamérica y señalar un renovado intento por buscar la seguridad en un marco colectivo. Sin embargo, los esfuerzos para hacer eso serán significativamente más difíciles ahora que el nivel de la fuerza militar ha alcanzado tan altos grados. Por ejemplo, Nicaragua puede desmovilizar hombres para ahorrar dinero y llevar al mayor ejército del área a una paridad relativa, no obstante, será más difícil para Honduras desmantelar aviones en la que es la mayor fuerza aérea del área.

La democratización en Argentina y Brasil ha estimulado una renovada cooperación económica, ahora incluyendo la tecnología nuclear, entre las dos potencias de América del Sur. Sin embargo, los recientes eventos en Irak nos recuerdan que la cooperación comercial y tecnológica en el área de adquisición y producción de armas no descarta el conflicto. En consecuencia, los proyectos conjuntos brasileño-argentinos deberían ser evaluados primero en términos del nivel de armamentos sofisticados que traen a la región. Quizá a la luz de esto son más ominosos los programas del submarino nuclear y misiles de ambos, especialmente desde que ellos se rehusan a firmar tratados de no-prolifерación nuclear.

Mientras la declinación de la hegemonía norteamericana en América Latina parece estar volcándose a un retorno de las estrategias de equilibrios de poder ahí, en Europa Oriental la situación es más ambigua. Teóricamente, al menos tres escenarios de equilibrio de poder son posibles: una continuación de la permanencia OTAN-Pacto de Varsovia; un equilibrio OTAN/Europa Oriental vs. Unión Soviética; o un equilibrio OTAN/algunos países europeo-orientales (Hungría/Checa) vs. Unión soviética/algunos países europeo-orientales (Polonia/Rumania/Eslovaquia).

La primera opción de equilibrio de poder de una continuación del equilibrio OTAN-Pacto de Varsovia, parece remota en el actual contexto. La democratización de Europa Oriental hace que la permanencia del Pacto de Varsovia como una alianza militar sea extremadamente improbable. En ausencia de una respuesta occidental

¹⁰SIPRI, *Yearbook 1990 World Armaments and Disarmament*. Table 5A.3 "World military expenditures as a percent of gross domestic product", p. 200.

agresiva a la retirada soviética de Europa Oriental (quizás aun incluyendo algunas partes europeas de la misma Unión Soviética), un intento soviético por volver a someter los sistemas de defensa de los países del Pacto de Varsovia a su directo control, parece no tan sólo poco probable sino que también extremadamente contraproducente a los intereses de seguridad soviéticos. Esta retirada representa una diferencia fundamental si la comparamos con 1956 o 1968 y la crisis interna política y económica, es en gran parte responsable.¹¹

El segundo escenario de equilibrio de poder también parece altamente remoto. La incorporación de los países europeo-orientales a la OTAN definida en términos de equilibrio de poder necesariamente sería vista por los soviéticos como una amenaza directa para su seguridad. Es difícil concebir que los soviéticos sacaran sus tropas fuera de Europa Oriental sin algunas salvaguardias contra las tropas occidentales que se trasladen allí. Las negociaciones sobre el retiro de tropas soviéticas desde la República Democrática Alemana demostraron claramente esta preocupación soviética. En ausencia de apoyo militar directo de Occidente también parecería remoto que los nuevos gobiernos europeo-orientales se arriesgaran a provocar a los soviéticos al incorporarse *en masse* a la OTAN.

Por supuesto, si la Unión Soviética se desintegra en una república nacionalista rusa, Ucrania, Moldavia y las repúblicas bálticas así como los ex miembros no soviéticos del Pacto de Varsovia, podrían dirigirse a occidente como consuelo. Pero, dado el hecho que la República rusa tendría aún 20.000 ojivas nucleares y el Ejército Rojo, occidente probablemente no encontraría prudente extender su paraguas de seguridad demasiado hacia el Este. Este hecho da origen a otro punto importante: como en el pasado (1953, 1956, 1968, 1981) el poder soviético-ruso proporciona límites para un comportamiento prudente de occidente.

El tercer escenario de equilibrio de poder para Europa parece más plausible, aunque potencialmente muy inestable. En este escenario las rivalidades tradicionales entre los países de Europa Central y Oriental determinan las precisas configuraciones de alianza. Occidente aún tiene a la OTAN (ahora incluyendo una Alemania unida y Hungría) mientras los temores polacos y rumanos respecto de Ale-

¹¹Brezinski, *The Soviet Bloc. op. cit.*, pp. 155-268; Robert L. Hutchings, *Soviet - East European Relations*, (Madison: University of Wisconsin Press, 1987), pp. 15-75; Jiri Valenta, "Soviet Decisionmaking on Czechoslovakia, 1968", en Jiri Valenta y William Potter, (eds.), *Soviet Decisionmaking for National Security*, pp. 165-184.

mania y Hungría, respectivamente, los llevan a buscar refugio en una alianza con la Unión Soviética. Checoslovaquia se podría partir en dos, bajo amargas circunstancias, de ahí su búsqueda de aliados.¹² Este escenario es potencialmente muy inestable porque las razones para ello (rivalidades europeo-orientales) podrían estimular una confrontación de bloque tanto como en 1914.

Neutralidad armada

Una exitosa neutralidad depende principalmente de dos factores: que los adversarios potenciales no perciban los recursos de un Estado como fundamentales para la resolución de cualquier confrontación y que los adversarios potenciales tengan un alto grado de confianza en que la restricción por parte de uno no resultará en una ventaja para el otro, en el Estado previamente neutral. Debido a que sólo unos pocos Estados de Europa Oriental y América Latina podrían razonablemente aducir que están en ubicaciones geopolíticas no estratégicas (Hungría, Bulgaria, Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay), el segundo factor se convierte en determinante para cualquier escenario neutral.

La opción de neutralidad armada fue elegida por Austria en el período de la post guerra, Yugoslavia hacia 1950 y Argentina hasta 1955. Tiene muchas ventajas, la principal entre ellas es que da a los países neutrales la mayor independencia posible de las demandas de seguridad de la Gran Potencia. Las claves para la neutralidad exitosa son la buena voluntad de la Gran Potencia para aceptarlo, la buena voluntad de la pequeña potencia para someterse a ella y la habilidad de la Pequeña Potencia para contribuir militarmente a su propia defensa. Las dos primeras claves apuntan al importante papel que juega la política en cualquier opción de neutralidad, mientras la última nos recuerda que la capacidad militar sigue siendo importante.¹³

De este modo ¿cómo sería la neutralidad armada en Europa Oriental y América Latina?

La geografía, la historia y la eficacia militar de la OTAN y el Ejército Rojo en Europa tienen importantes consecuencias para la opción de neutralidad armada en Europa Oriental. Polonia y Che-

¹²Estas fueron algunas de las preocupaciones que surgieron en una conferencia celebrada en el Ministerio de Defensa húngaro en junio 1990.

¹³Kurth Cronin, *Great Power Politics, op. cit.*, Conclusion.

coeslovaquia están ubicadas en lo que suponen ser los principales corredores de ataque en cualquier confrontación entre Unión Soviética/OTAN. De ahí que ambos lados necesitarían un mayor grado de certeza con respecto a la viabilidad de una opción de neutralidad aquí más que en Suecia, por ejemplo. La experiencia de Checoslovaquia en 1938 también sugiere que los neutrales pueden tener razón para preocuparse por la buena voluntad de un lado para venir, de hecho, en ayuda de un neutral si es amenazado.¹⁴ Una opción de autodefensa con credibilidad para las grandes y pequeñas potencias en Europa Oriental, tendría que basarse tanto en la capacidad de un segundo golpe nuclear como en una gran sofisticada institución de defensa. Tal capacidad militar hace a esta opción de seguridad extremadamente riesgosa, especialmente cuando tomamos en consideración la situación interna y regional.

Los "equilibrios electorales" en los nuevos países democratizados de Europa Oriental, aún no han sido determinados. La actual estabilidad política interna se debe, en gran medida, al consenso nacional contra el antiguo orden; donde no existe ese consenso la estabilidad interna es problemática, ejemplo: Rumania y Bulgaria (quizás Yugoslavia). Sin embargo, los países no pueden emprender los desafíos venideros producidos por una liberalización política y económica, sin re-emprender los términos de los acuerdos políticos internos. En Checoslovaquia, ese proceso puede producir guerra civil; en Polonia conducirá necesariamente a la reconfiguración de Solidaridad o a su retiro del poder.

El resultado de los equilibrios electorales internos también puede producir tensiones internacionalmente. Hungría puede ser la más problemática a este respecto. Parecen existir importantes opiniones defendiendo la no neutralidad, pero siendo miembro en OTAN como una forma de incorporar a Hungría dentro de Occidente. En consecuencia si la neutralidad armada fuera la base inicial de un nuevo acuerdo de seguridad, un cambio en la influencia política de los defensores pro OTAN podría desbaratar el acuerdo. Además los húngaros como grupo querrían ver que se tomaron acciones contra Rumania (posiblemente Bulgaria e incluso Eslovaquia), para mejorar la situación de las minorías étnicas húngaras. Tal intromisión en los asuntos internos de los Estados vecinos (sin perjuicio de los méritos morales), podría provocar una escalada de represalias. Bajo

¹⁴Ver el debate en Vital, *The Survival of Small States*, op. cit..

el acuerdo de neutralidad armada, el aumento de las tensiones dentro de Europa Oriental entre Estados mejor armados, podría ser muy desestabilizante.

Con respecto a América Latina, el acuerdo de neutralidad armada ha estado vigente esencialmente desde la década de los setenta. Un ataque desde fuera de la región no ha sido posible desde el fracaso de los movimientos guerrilleros urbanos y rurales apoyados por Cuba y la Unión Soviética. La ausencia de una amenaza extra-hemisférica (sin perjuicio de la Guerra de las Malvinas y Sendero Luminoso en Perú, entendido como un producto nacional), tiene menos que ver con las garantías de seguridad norteamericanas que con la elasticidad interna de los acuerdos socio-político-económicos en América Latina.

La opción de neutralidad armada tiene muchos atractivos para los latinoamericanos preocupados por las intervenciones norteamericanas. Estados Unidos ha justificado siempre esas intervenciones en términos de una amenaza a su propia seguridad, algo parecido a las líneas de razonamiento sobre vacío de poder. Así, los nacionalistas bien intencionados quienes se distanciaron de Estados Unidos ellos mismos, fueron considerados vulnerables al dominio de los comunistas. Los analistas y políticos que proponen la neutralidad armada para América Latina, esperan convencer a Estados Unidos de que los países latinoamericanos pueden verdaderamente defenderse a sí mismos contra amenazas legítimas.

Sin embargo, los arsenales militares de América Latina tendrían que expandirse dramáticamente tanto cualitativa como cuantitativamente.¹⁵ Existen al menos tres problemas principales con la percepción de que los países latinoamericanos podrían defenderse exitosamente a sí mismos contra rivales potenciales de Estados Unidos, sin la ayuda norteamericana. (Hay que recordar que una de las condiciones para una neutralidad viable es que la Gran Potencia interesada no perciba que su seguridad esté bajo riesgo). Primero, entre las tecnologías más importantes estaría una tecnología de guerra anti-submarina para patrullar las zonas costeras. Pero la guerra anti-submarina, junto con los sistemas balísticos instalados en el espacio, representa el límite de la competencia tecnológica militar

¹⁵Confrontar las discusiones de los requerimientos de Chile para la defensa de sus intereses en el Pacífico en Guillermo Prieto Vial, *Defensa Chile 2000*, (Santiago: FLACSO, 1990); Emilio Meneses C. y Miguel Navarro M., "Antecedentes, Problemas y Perspectivas de las Adquisiciones Militares Chilenas en la Década de los Años Noventa", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 1, 1990.

norteamericana-soviética. De este modo, es inconcebible que cualquiera de los dos pusiera tal tecnología a disposición de cualquier país latinoamericano, cualquiera sea su política exterior. En segundo lugar, es difícil creer que las nuevas democracias emergentes a través del continente dedicarían el suficientemente incrementado presupuesto para estas adquisiciones, en el momento en que la mayoría de ellas enfrentan severas recesiones.

Finalmente, en ausencia de un proceso de seguridad colectiva, la carrera armamentista resurgiría como resultado de estas adquisiciones. Un reciente editorial boliviano llamaba la atención precisamente sobre estas preocupaciones. Se señalaba que Chile tenía helicópteros anti-radar totalmente silenciosos y que se había embarcado en un proyecto del caza supersónico Pantera. Desde que el Comandante en Jefe chileno, Augusto Pinochet dijo al Secretario General de Naciones Unidas que las fuerzas chilenas no se unirían a una fuerza multilateral en el Golfo Pérsico, debido a que los recursos militares chilenos sólo estaban destinados contra enemigos de Chile, el boliviano se preguntaba a sí mismo quiénes podrían ser estos enemigos.¹⁶ Esta pregunta es importante para un país que rompió relaciones diplomáticas con sus vecinos hace casi una década, debido a una disputa territorial.

Ya que los asuntos territoriales no han sido resueltos con satisfacción de todas las partes, la amenaza de un resurgimiento militar está siempre presente, con conflictos armados que ocurran en forma reiterada. Sólo en la década de los ochenta hubo tres enfrentamientos militares: entre Ecuador y Perú; entre Nicaragua y Honduras, y por supuesto, la Guerra de las Malvinas/Falklands. Otra confrontación militar fue evitada en último minuto en 1978, cuando el Papa medió entre Chile y Argentina. Los bolivianos parecen estar especialmente preocupados: ya han perdido mucho territorio entregado a los más poderosos vecinos a través de la guerra u ocupación, aún tienen regiones limítrofes despobladas, y generalmente no tienen relaciones diplomáticas con un vecino relativamente poderoso precisamente a causa de disputas territoriales. Una respuesta boli-

¹⁶Constantino Klaric F., "¿Hasta dónde pueden llegar los chilenos?", *Opinión*, Cochabamba, Bolivia, 1º de septiembre 1990, p. 3; el significado de la posesión de armamentos químicos de Chile y la revelación que la Bomba BEAC había sido probada por la Fuerza Aérea chilena también han aumentando recientemente las preocupaciones en Argentina, Perú y Bolivia. Estas preocupaciones socavan la confianza que crea el impacto de los contactos militares regionales.

viana ha sido intentar colonizar sus regiones fronterizas y defenderlas con una bien armada presencia policial.¹⁷

Es probable que el futuro de una neutralidad armada en América Latina sea igualmente fugaz y por razones que son muy relevantes para Europa Oriental. Una exitosa neutralidad armada requiere de conflictos manejables intra-pequeñas potencias. Sin ello, las tensiones aumentan mientras crece la fuerza militar y los grandes de la Gran Potencia pueden ser invitados a ayudar al Estado que se auto percibe más débil. Por consiguiente, los intereses del equilibrio de poder de la Gran Potencia podrían subvertir la neutralidad armada.

Seguridad colectiva

He sostenido que ni los escenarios de equilibrio de poder ni la neutralidad armada ofrecen el tipo de arreglo de seguridad regional que puede proveer estabilidad a un costo relativamente más bajo para las pequeñas potencias. En esta sección sugeriré que un acuerdo de seguridad colectiva ofrece el mejor resultado, bajo condiciones de anarquía internacional, desde la perspectiva de las pequeñas potencias.

La seguridad colectiva es esencialmente una respuesta política a los asuntos de poder y seguridad.¹⁸ De ahí, que la existencia de una comunidad política es una necesaria, aunque no suficiente, condición para la seguridad colectiva. Bajo este acuerdo, las preocupaciones de seguridad de todos los Estados miembros son consideradas como legítimas y el dilema de la seguridad es reconocido. La seguridad de cada miembro está defendida por todos en el pacto. El aspecto militar es menos importante por tres razones. Primero, si el pacto se logra, la mayoría, si no todos los miembros, son socializados a las normas del acuerdo. Segundo, las medidas políticas, sociales y económicas serían las primeras sanciones aplicadas para las transgresiones de los miembros. Tercero, la fuerza militar de un miembro no podría dominar la fuerza militar de todos los otros.

En Europa, los primeros pasos ya han sido tomados en Helsinki con la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa. Aún

¹⁷El Plan Soberanía de Min. Interior origina malestar militar y críticas", *Opinión*, Cochabamba, Bolivia, 28 de agosto, 1990, p. 1. Una interesante implicación interna de este proyecto es la queja del ejército boliviano de que la adquisición de armamentos y la defensa limítrofe debería ser su prerrogativa y responsabilidad. El programa boliviano puede haberse enfocado más bien en una presencia policial que militar con el fin de no preocupar a sus vecinos.

¹⁸Para un debate de seguridad colectiva ver Iris L. Claude, *Power and International Relations*.

estamos lejos de la creación de un acuerdo de seguridad colectiva en Europa, pero por primera vez desde la década de los treinta, la posibilidad parece alcanzable. El mayor estímulo hoy para crear un acuerdo del tipo fijado por esa conferencia parece estar viniendo desde Europa Oriental y la Unión Soviética. Sin embargo, el principal obstáculo para el progreso sustancial se encuentra en los Estados Unidos. Y el voto decisivo probablemente recaerá en una Alemania unida.

A diferencia de la década de los treinta, la Unión Soviética ya ha demostrado el deseo de hacer que la seguridad colectiva funcione para todos.¹⁹ Esta parece ser la verdadera consecuencia internacional de los eventos de 1989. Los nuevos gobiernos de Europa Oriental están discutiendo con los soviéticos las condiciones y plazos para retirar las tropas soviéticas de sus territorios, así como una reconceptualización del Pacto de Varsovia. El anhelo soviético para aceptar el retiro de sus tropas de Hungría y Checoslovaquia, sugiere que los soviéticos crean que sus intereses de seguridad se pueden encontrar aquí bajo un arreglo de seguridad dramáticamente diferente. Las ofertas y acciones soviéticas unilaterales en la reducción de tropas y control de armas también representan pasos concretos que se pueden usar para construir el marco político necesario para una opción de seguridad colectiva. Además, la cooperación soviética en la respuesta de Naciones Unidas a la crisis iraquí también crea confianza en Occidente.

Estados Unidos constituye el principal obstáculo para un acuerdo de seguridad colectiva debido a que aún es contendor de la Guerra Fría. La insistencia norteamericana de que la OTAN sea la pieza central de la respuesta occidental para cambios en el Este tiene al menos tres explicaciones. Una es facilitar el monitoreo de los acuerdos de control de armas entre Este y Oeste. Esta explicación se une a la segunda, una falta de confianza en un régimen europeo de seguridad colectiva.²⁰ Una tercera explicación se encuentra entre los participantes conservadores (en un sentido estratégico y/o político) que hacen la política de defensa y es, en gran parte, un esfuerzo para aumentar la posición de poder de Occidente *vis-à-vis* la Unión

¹⁹Sobre la década de los treinta, ver Jiri Hoshman, *The Soviet Union and the Failure of Collective Security, 1934-1938* (Ithaca: Cornell University Press, 1984).

²⁰Ver el reciente debate sobre este tema en *International Security*, Vol. 15, Nº1 & 2; el lector debiera notar que el escenario más pesimista es uno en el cual Estados Unidos se retira de Europa. Mi escenario de seguridad colectiva incluye activa participación tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética.

Soviética. Bajo esta perspectiva, ya sea si las reformas de Gorbachev sean o no exitosas en Unión Soviética, Occidente está en mejor posición. Si Gorbachev se mantiene en el poder, será débil, necesitará la ayuda de Occidente y por lo tanto puede ser presionado para más concesiones. Incluso el derrocamiento de Gorbachev podría producir beneficios para los Estados Unidos. Por un lado, si Gorbachev es derrocado por los de línea dura debido a que Occidente no ha respondido a las preocupaciones de seguridad soviéticas, Estados Unidos estará listo para reasumir una evidente Guerra Fría desde una posición relativamente más fuerte. Por otro lado, si es derrocado por los radicales de libre mercado, mirarán hacia el Occidente dirigido por Estados Unidos, como inspiración y guía.

Sin embargo, el público norteamericano está listo para ser dominado por la política de seguridad europea en Estados Unidos. Hay tres factores que han contribuido a crear nuevas posibilidades. El déficit norteamericano ha hecho que la perspectiva de un "dividendo de paz" desde Europa sea mucho más atractiva, especialmente a la luz de la crisis del Golfo Pérsico. La popularidad de Gorbachev en Europa ha sido reproducida en Estados Unidos. Y, finalmente, la posición de los nuevos gobiernos democráticos en Europa del Este de que Unión Soviética debe ser ayudada, hecha en forma más dramática por el líder checo Havel en el Congreso norteamericano, ha dominado la opinión pública de Estados Unidos. Por consiguiente, mi interpretación es que el público norteamericano favorece un nuevo acuerdo de seguridad distinto de la OTAN, pero aún difiere de la "habilidad" de los hacedores de política exterior del gobierno.

Si estoy en lo correcto al identificar una tensión potencial entre la opinión pública norteamericana y la posición del gobierno, la nueva Alemania puede jugar un papel fundamental contribuyendo a un nuevo acuerdo de seguridad para Europa. Estados Unidos no puede promover una respuesta de la OTAN si Alemania defiende una estrategia diferente. Algunos analistas sostienen que Alemania no puede demostrar tal sentimiento en contra de la OTAN debido a que sus vecinos occidentales están preocupados por la Alemania misma y ven a la OTAN como salvaguardia contra una potencial agresión alemana. Pero la respuesta alemana tiene que ser que una ocupación militar continuada de una Alemania unida es contraproducente a mediano y largo plazo. El gobierno germano occidental ya ha tomado medidas para promover una más rápida y acabada integración económica europea para facilitar una estrategia de interdependencia

económica como salvaguardia tanto para ambas alemanias y sus vecinos, más que una respuesta militar anti-alemana sutilmente oculta. La República Federal de Alemania también ha tomado dramáticas medidas unilaterales para recompensar la conducta soviética con ayuda económica, así como para proveer una compensación económica masiva para facilitar el retiro de las tropas soviéticas de la República Democrática Alemana. Finalmente, el reciente tratado de paz entre Alemania y Unión Soviética prohíbe a una u otra nación colaborar en un ataque de una de ellas; las implicaciones para la estrategia de la OTAN deben ser fundamentales.

Sería un error comparar el actual acercamiento soviético-alemán con el de la década de 1920 y 1930, el cual culminó con el infame Pacto de No Agresión de 1939.²¹ En el período anterior ambos, Alemania y la Unión soviética, fueron Estados parias y se unieron a causa de su incapacidad para encontrar intereses de seguridad y nacionales en una comunidad internacional con la cual ellos discrepaban fundamentalmente. La consecuencia para Europa de su relación fue un endurecimiento de la respuesta de equilibrio de poder a las necesidades de seguridad. En el caso actual, Alemania es un pilar de la comunidad internacional a la cual los soviéticos desean integrarse. Su relación está siendo construida sobre bases que integrarán a los soviéticos y reasegurarán a la comunidad internacional. Así como los soviéticos y alemanes solidifiquen su relación, ellos facilitan el tránsito de una Europa desde un equilibrio de poder de dos bloques hacia un acuerdo de seguridad colectiva.

Una Alemania unida también tiene un rol que jugar con respecto al público norteamericano. La presión alemana sobre Estados Unidos para ir más rápido en la creación de una institución del tipo de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación y en la generación de normas, fortalecerá el cambio en el sentimiento del público norteamericano, dándole la sanción "oficial" que falta dentro de los Estados Unidos.

Mientras en el contexto europeo Estados Unidos niega que la seguridad colectiva sea demasiado riesgosa, en el contexto americano los Estados Unidos sostienen que el Tratado de Río representa un acuerdo de seguridad colectiva útil. En realidad, el acuerdo de seguridad fue una Santa Alianza hegemónica: una potencia decidía cuándo la seguridad estaba en riesgo, definiendo la seguridad en

²¹Sobre la anterior cooperación germano-soviética, ver Hochman, *The Soviet Union and the Failure of Collective Security*. Y Mac Gregor, *Soviet-East German Military Alliance*.

forma amplia para incluir no sólo políticas internacionales, sino que también cambio interno.

El Tratado de Río contiene lenguaje y procedimientos que son sugerentes en un acuerdo de seguridad colectiva. Estos elementos representaron importantes pasos para enfrentar los problemas de conflicto intra-latinoamericano, los temores latinoamericanos del dominio norteamericano y las preocupaciones de seguridad norteamericanas en la región. Sin embargo, los Estados Unidos tergiversaron el acuerdo subordinando la seguridad colectiva regional a su propia y peculiar definición de cómo obtener seguridad en el período post Segunda Guerra Mundial. Además estaba dispuesto a actuar al margen del Tratado de Río cuando América Latina no sancionara las acciones norteamericanas.²²

Existen tres opciones potenciales de seguridad colectiva para América Latina. Una institución estrictamente latinoamericana (ya sea de toda la región o de áreas subregionales) podría tomar una o dos formas. La seguridad colectiva latinoamericana podría estar estructurada bajo una afirmación de soberanía y, consecuentemente, en oposición a Estados Unidos. El modelo aquí sería algo semejante al Movimiento No Alineado. Alternativamente, el acuerdo de seguridad podría estar basado en la creencia de que los intereses de seguridad norteamericanos tenían que ser tomados en consideración cuando se construyese la seguridad colectiva. Esta formulación sería una versión colectiva de la neutralidad armada. Un tercer acuerdo de seguridad colectiva podría intentar ser interamericano.

Hay opiniones en la izquierda y en la derecha en Latinoamérica y en la izquierda dentro de Estados Unidos que consideran muy atractiva la idea de un agrupamiento colectivo latinoamericano actuando independientemente de Estados Unidos. Esta es una antigua idea, con raíces en el siglo XIX y recientemente re-encendida en los ojos de algunos analistas por la experiencia de Contadora, su Grupo de Apoyo, y posteriormente el Grupo de los Ocho.²³ Históricamente, estos esfuerzos siempre han fracasado por las mismas razones internas y externas.

²²Ej.: el involucramiento de la CIA en el golpe guatemalteco de 1954 y la operación de Bahía Cochinos en Cuba en 1961; incluso abiertamente la invasión militar ha sido incitada sin una consulta OEA/Tratado de Río, ejemplo, en 1965 en la República Dominicana y en 1989 en Panamá. Para un debate general, ver Jack Child, *Unequal Alliance: The Inter-American Military System 1938-1978*, (Denver: Westview, 1980).

²³Alicia Frohman, "De Contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional", *Estudios Internacionales*, xxii, N°87, julio-septiembre 1989, pp. 365-427.

Los obstáculos internos tienen relación con el vínculo político que mantendría unido al agrupamiento colectivo y la tradicional fetichización de la idea de soberanía y la reticencia resultante a tomar la acción que sancionaría la conducta ilegítima. Algunos analistas, que utilizan el ejemplo del Grupo de los Ocho, sostienen que la democracia será el valor político que capacite a los Estados latinoamericanos para vencer estos obstáculos históricos para la acción colectiva y cooperar en temas fundamentales.²⁴ No obstante, mi interpretación de la cooperación en el proceso que llevó a la creación del Grupo de los Ocho sugiere que la democracia tuvo poco que ver con la cooperación que ocurrió. Además, la cooperación que ha ocurrido ha llegado a ser enfocada ahora casi exclusivamente en el ámbito económico y no en el de seguridad.²⁵

Que la democracia fue irrelevante para Contadora y su Grupo de Apoyo puede ser fácilmente demostrado. De los cuatro países involucrados, la mitad no eran democráticos, México y Panamá. Dos países democráticos, República Dominicana y Ecuador, propuestos por El Salvador y Honduras como miembros en el Grupo de Apoyo, enfrentaron serios obstáculos debido a que creían que los sandinistas constituían una amenaza para la paz regional.²⁶ En consecuencia, parece que lo que realmente mantuvo unidos a estos dos grupos fue su consenso de que la militarización norteamericana del conflicto era la principal amenaza para la seguridad regional, y no los valores democráticos.

La decisión del Grupo de los Ocho de suspender temporalmente la participación panameña después de las elecciones fraudulentas de 1988, de hecho apoya también esta interpretación. Panamá no era una democracia antes de las elecciones²⁷ y en el mismo año, México experimentó elecciones tanto a nivel nacional como estatal, las cuales, se informó ampliamente, habrían sido fraudulentas. Sin embargo, México no fue suspendido temporalmente del Grupo de los Ocho. Pareciera haber una fuerte probabilidad de que la decisión de este

²⁴*Ibid.*

²⁵*Ibid.*

²⁶Juan Pablo Lira B., "Ecuador: inestabilidad y presiones sobre la política exterior" en Herald Muñoz, (ed.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: GEL, 1987), pp. 243-249; *Kessing's Record of World Events*, XXXI: diciembre 1985, p. 34042 y XXXII: agosto 1986, p. 34549 proporcionan alguna información pero la comunicación verbal en el circuito académico sugiera una historia aún no escrita.

²⁷Como cualquier lectura cuidadosa de *Kessing's Record of World Events* para 1985 y 1986 podría demostrarlo.

grupo fue estimulada por la decisión norteamericana de que su anterior aliado, el general Noriega, se había convertido en un riesgo y tenía que irse. Existía el sentimiento de que algo tenía que hacerse para expresar el desagrado, y la suspensión del grupo fue la alternativa.

El obstáculo externo para un exitoso acuerdo de seguridad colectiva latinoamericano independiente es el mismo Estados Unidos. Estados Unidos simplemente continuará considerando como fundamentales para su seguridad algunos eventos y configuraciones regionales, a pesar de las protestas de algunos líderes latinoamericanos. Incluso en un período post hegemónico, Estados Unidos tendrá la voluntad y capacidad ya sea para jugar unilateralmente un papel negativo (desestabilizar gobiernos a los que se opone, como por ejemplo, Nicaragua) o, en conjunto con los aliados internos latinoamericanos, crear nuevos gobiernos (como por ejemplo Panamá). De hecho, algunas de estas intervenciones serán bienvenidas verdaderamente por la izquierda, como en el caso chileno donde la presión norteamericana sobre el General Pinochet ha sido reconocida por haber jugado una parte importante en la transición a la democracia. En cualquier caso, los intereses norteamericanos serán demasiado poderosos y reales como para ser ignorados o simplemente resistidos.

En resumen, fue la coincidencia en la percepción de amenaza y su identificación con Estados Unidos lo que proporcionó la ligazón que mantuvo al grupo unido. Desafortunadamente, esta preocupación común respecto de la amenaza externa de Estados Unidos ha sido históricamente incapaz de inducir a la cooperación en los temas de seguridad intra-latinoamericanos. A la luz de estos factores internos y externos, no es sorprendente que la agenda del Grupo de los Ocho haya llegado a ser casi totalmente consumida por las materias económicas y culturales. Dada la falta de consenso interno en los asuntos de seguridad dentro de América Latina, la influencia e intereses norteamericanos tendrán que ser acomodados, hasta cierto grado, por América Latina.

Una forma de incorporar los intereses de Estados Unidos sería en forma tácita. En este caso los intereses de seguridad norteamericanos en el hemisferio serían reconocidos como legítimos *en la medida que tuvieran relación con amenazas de seguridad extra-hemisféricas*. Sin embargo, América Latina como un todo o al menos algunas importantes agrupaciones subregionales estarían dispuestas a participar en la defensa común de la región. La "Zona de Paz" y

otros modelos actualmente en discusión en los círculos académicos y *policy-making* latinoamericanos caen bajo este rubro.²⁸

En efecto, este acuerdo de seguridad colectiva latinoamericano es la opción de neutralidad armada, sólo que en una versión colectiva. Como tal, sufre los mismos problemas de capacidad para disuadir/defender, como se señaló anteriormente. Además, la falta de un valor político para mantener unida la colectividad propuesta debilita aún más la viabilidad de este acuerdo de seguridad.

Un tercer acuerdo de seguridad colectiva sería un acuerdo interamericano. Este estaría basado en la idea que, dado el interés norteamericano en la región, América Latina tendría que negociar entendimientos de seguridad con Estados Unidos y que estos podrían ser llevados a cabo en mejor forma dentro de un acuerdo institucional que incluyera a ambos grupos. Estos fueron los sentimientos detrás de la primera Unión Panamericana y su sucesora la Organización de Estados Americanos.

Por lo tanto, un acuerdo de seguridad colectiva para América Latina requeriría un Tratado de Río modificado. Entre las revisiones importantes estaría su limitación a asuntos hemisféricos (no a las preocupaciones globales de una parte) y su enfoque estaría en las fuentes de amenaza internacional. La "acción policial" unilateral norteamericana como en Grenada y Panamá también tendría que ser públicamente adjurada de alguna forma vinculante si cualquiera al Sur de la frontera con Estados Unidos, tiene confianza en la seguridad colectiva.

América Latina, especialmente Brasil, tendría que ser activa en la creación y defensa de un acuerdo de seguridad colectivo latinoamericano. Este papel no sólo podría significar el incitar a Estados Unidos a aceptarlo, América Latina también tendría que tomar la decisión política de comprometerse a actuar en contra de un agresor. En el pasado, los países latinoamericanos han estado reacios a actuar unidos en contra de amenazas interamericanas, aunque han intentado mediar en algunos conflictos interamericanos (ejemplo, las potencias del ABC durante la revolución mexicana; Contadora y su Grupo de Apoyo en Centroamérica en la década de los ochenta). No obstante, para que un acuerdo de seguridad colectiva sea exitoso en

²⁸Carlos Portales, "Zona de Paz: Una alternativa a los desafíos estratégicos de América Latina", *Cuadernos Semestrales* 15, 1er semestre 1984, pp. 113-127; Augusto Varas, "Hemispheric Relations and Security Regimes", en: Augusto Varas (ed.), *Hemispheric Security and U. S. Policy in Latin America* (Boulder: Westview Press).

América Latina, deben existir compromisos para emprender sanciones contra agresores y para impedir la ayuda a grupos rebeldes dentro de un país. Esta última restricción se aplica tanto a Estados Unidos como a los países latinoamericanos.

Un acuerdo modificado del Tratado de Río también tendría que funcionar más estrechamente con las Naciones Unidas. La participación de Naciones Unidas, incluso indirectamente, ayudaría a reducir la influencia de Estados Unidos en el nuevo acuerdo de seguridad y, por ende, ayudaría a prevenir su transformación en un instrumento de la política exterior norteamericana. Las Naciones Unidas pueden cooperar vía misiones de investigación y observación y fuerzas de mantención de paz. Ambas misiones podrían haber sido utilizadas en Centroamérica cuando el Presidente Carter comenzó a preocuparse por la exportación sandinista de la revolución y previno el armamento del Presidente Reagan de Honduras y de los Contras. Los esfuerzos de Contadora reconocieron la importancia tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos para los propósitos de regulación y vigilancia. Pero su papel en la mantención de la paz parece haber sido desestimado.

Conclusión

En conclusión, América Latina y Europa Oriental están experimentando períodos similares de transición, definidos en términos de un relajamiento del régimen de seguridad impuesto sobre ellos por la Gran Potencia regional. Cada región tiene por delante una cantidad de posibilidades para reorganizar su arreglo de seguridad; algunas de estas colocan menos del peso de la seguridad en los Estados más débiles de la región que en otros escenarios de seguridad. Además, para ambas regiones los actuales períodos de transición se entienden mejor en términos de una evolución histórica de los acuerdos de seguridad.

Para los analistas interesados en el compromiso de los Estados débiles, las opciones de equilibrio de poder y neutralidad armada no son formas muy prometedoras para reorganizar la seguridad, ni en Europa Oriental ni en América Latina. Este trabajo ha sostenido que los arreglos de seguridad colectiva encontrarían requerimientos de seguridad regional a menor costo para las pequeñas potencias.

En América Latina las posibilidades de construir un arreglo de seguridad colectiva no son prometedoras. Las condiciones estructurales no son favorables; no existen potencias que puedan equilibrar a la única Gran Potencia. La potencia regional dominante está actualmente redefiniendo la amenaza regional desde el comunismo internacional a las drogas y ha demostrado una continua voluntad para emprender una acción militar unilateral para implementar su solución preferida al problema (por ejemplo, una definición del problema de la droga como uno de oferta y no de demanda, y la invasión de Panamá como un medio de combatir las drogas). Cualquiera intento de crear un arreglo de seguridad colectiva con un Estado, con este poder y voluntad política está garantizado para liderar una recreación de hegemonía.

Otro problema fundamental para América Latina para escoger el arreglo de seguridad óptimo se encuentra dentro de la misma América Latina. No existe ninguna comunidad internacional en el nivel inter-americano, latinoamericano o subregional. Sin una comunidad de valores compartidos, la confianza necesaria para pensar colectivamente sobre seguridad (en esencia ceder algo de soberanía al grupo), nunca se desarrollará.

De este modo los arreglos de seguridad inter-americanos son problemáticos para que un significativo mejoramiento sea el resultado de los cambios que han ocurrido desde comienzos de la década de los ochenta. Los países latinoamericanos serán los que estén en peores condiciones para ello.

Por otro lado, Europa ya ha tomado las primeras medidas positivas hacia la seguridad colectiva. El hecho de que dos, ahora quizás tres, Grandes Potencias tengan intereses en la región significa que los Estados no tendrán que preocuparse mayormente de que el arreglo de seguridad colectiva será distorsionado para beneficiar una Gran Potencia. Además, Europa Occidental tiene una comunidad política fundada en valores democráticos, y una comunidad económica independiente basada en programas económicos liberales. Europa Oriental y Unión Soviética quieren ser parte de esa comunidad y, por lo tanto, están dispuestas a tomar la delantera en este momento de la historia. Aún estamos esperando significativos pasos desde occidente. Aunque Estados Unidos está demorándose en este tema, la nueva Alemania guarda la llave del futuro.