



AGUSTÍN MACIEL PADILLA*

Centro de Estudios
Hemisféricos de
Defensa (CHDS)

ENSAYES

Con el fin de la Guerra Fría, la política exterior de los Estados Unidos hacia Latinoamérica se transformó de manera significativa. La preocupación tradicional por contener la influencia del comunismo en la región fue sustituida por asuntos que, si bien no eran nuevos, como el de la migración ilegal, el narcotráfico, la deuda externa o la degradación del medio ambiente, adquirieron entonces una relevancia que requiere de un enfoque más pragmático y menos ideológico.

El fin de la competencia ideológica y de la confrontación geoestratégica entre las superpotencias permitió, en el contexto latinoamericano, que en 1990 el gobierno sandinista aceptara llevar a cabo elecciones libres y abiertas en Nicaragua. En ellas, la candidata de la Unión Nacional Opositora (UNO), Violeta Chamorro, triunfó sobre el líder sandinista Daniel Ortega al obtener un sorprendente margen de 56% contra 43% del voto.¹ Este resultado se atribuyó a una cre-

* El Colegio de San Luis. Correo electrónico: amaciell@colsan.edu.mx

¹ H. Molineu, *U.S. Policy toward Latin America. From Regionalism to Globalism*, 2a ed. (Boulder, CO: Westview Press, Inc., 1990), p. 201.

ciente insatisfacción de la población respecto a los sandinistas, así como al desgaste ocasionado por la guerra librada por los Contras. Sin embargo, los críticos de esta versión apuntaban al involucramiento de los Estados Unidos, en particular a los 12 millones de dólares de ayuda para UNO, para explicar lo que fue considerado un proceso electoral violento.²

Asimismo, para 1990, con la Unión Soviética atravesando por una crisis y Cuba sin la posibilidad de extender su apoyo a los movimientos revolucionarios de la región, la izquierda en El Salvador experimentó una reducción en su capacidad para sostener una guerra prolongada en el país. Por su parte, la presión del Congreso estadounidense llevó a la administración Bush a considerar una resolución pacífica del conflicto con lo cual se vio obligada a apoyar el acuerdo de paz negociado por Naciones Unidas, que fue alcanzado el día de año nuevo de 1991. En estas circunstancias, la preocupación por la amenaza de la expansión comunista dio paso a una nueva etapa en las relaciones Estados Unidos-América Latina, en la cual la discusión se orientó, no sólo a los asuntos referidos, sino también, de manera particular, a tratar los temas del libre comercio y las democracias civiles.

Si bien es cierto que los temas ideológicos y de seguridad nacional estuvieron en el centro de las relaciones interamericanas durante casi cincuenta años, debido a la transformación de la economía global, la agenda actual está más conformada por factores económicos. Es decir, con el fin de la Guerra Fría los asuntos económicos se trasladaron a lo alto de la agenda interamericana, y en el nuevo mundo emergente parece que los intereses de los Estados Unidos y Latinoamérica convergen, al menos, en este sentido.³

Son los factores económicos, más que los políticos, los que dominan los intereses nacionales. Para los Estados Unidos un acercamiento económico con la región representa una decisión estratégica que se relaciona con la necesidad de integrar un bloque comercial propio, y de esta manera enfrentar a sus competidores económicos en otras partes del mundo, como la Unión Europea y Japón. Para Latinoamérica, en cambio, este enfoque representa una medida de largo plazo que podría permitirle solucionar sus problemas económicos estructurales. Además, la

² M.J. Kryzanek, *U.S.-Latin American Relations*, 3a ed. (Westport, CT: Praeger Publishers, 1996), p. 107.

³ P.H. Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (New York, NY: Oxford University Press, 1996), p. 235.

globalización creciente de la economía mundial implica que Latinoamérica no puede permanecer aislada económicamente, como lo estuvo durante décadas, sin sufrir las consecuencias.⁴

La llegada de Bill Clinton a la Presidencia de los Estados Unidos, en enero de 1993, trajo consigo una revisión profunda de la política exterior de ese país en términos de la relación entre las condiciones económicas internas y la economía global. A medida que los temas económicos asumieron una mayor prominencia que los militares en la arena internacional, el presidente Clinton enfatizó su interés en el comercio, la integración y la inversión, lo que abrió nuevas posibilidades en la relación de los Estados Unidos con la región latinoamericana.

La clave de los nuevos lazos económicos entre los Estados Unidos y Latinoamérica fue la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México, el cual fue percibido por los líderes latinoamericanos como una prueba de que los Estados Unidos estaban realmente comprometidos con una política de cooperación en esta nueva etapa. La aprobación del TLCAN, entonces, dio sentido a los conceptos de libre comercio y regionalismo, y representó el fundamento para la redefinición de una nueva política estadounidense para la región.

Sin embargo, la administración Clinton también enfrentó otros retos cuando buscaba avanzar en la cooperación económica y en la convergencia democrática. Uno de ellos fue la crisis en Haití, que inició en 1991 y que, si bien tuvo que ver con la defensa de la democracia, en realidad se relacionaba con la necesidad de evitar el posible flujo de 300,000 haitianos⁵ hacia las costas de los Estados Unidos como consecuencia de la crisis política de la isla. Esto dejó dudas sobre si, de que de no haber sido ésta la amenaza real, los Estados Unidos no hubieran actuado, o hubieran tardado aún más en hacerlo.

A medida que la crisis en Haití se resolvió, la administración Clinton se preparó para celebrar la Cumbre de las Américas, en Miami en diciembre de 1994. En esa ocasión el presidente Clinton invitó a 33 jefes de Estado del hemisferio (con excepción de Fidel Castro) con el fin de discutir una variedad amplia de temas

⁴ S. K. Purcell, "Moving Conflict to the Sidelines", en H. Hamman (ed.), *Setting the North-South Agenda, United States-Latin American Relations in the 1990s*, Conference Proceedings, North-South Center, University of Miami (Coral Gables, FL: University of Miami, North-South Center, 1991), p. 20.

⁵ P.H. Smith, *Talons...*, p. 289.

importantes para la región, tales como democracia, integración económica y justicia social. El propósito era capitalizar el aparente espíritu de armonía interamericana que rodeaba a la nueva agenda económica, y especialmente a la aprobación del TLCAN. La declaración de principios de la Cumbre estableció

Los jefes de estado y de gobierno electos de las Américas estamos comprometidos con el avance de la prosperidad, los valores e instituciones democráticas y con la seguridad de nuestro hemisferio. No obstante enfrentar diferentes grados de desarrollo, las Américas están unidas en la búsqueda de la prosperidad a través de la apertura de los mercados, la integración hemisférica, y el desarrollo sustentable. Estamos determinados a consolidar y a avanzar en la conformación de lazos más cercanos de cooperación, y a transformar nuestras aspiraciones en realidades concretas.⁶

Durante la Cumbre, la atención se centró fundamentalmente en la creación de una zona de comercio hemisférica para 2005. En este sentido, el presidente Clinton anunció que impulsaría una legislación para incluir a Chile en el TLCAN. Esta iniciativa, sin embargo, fracasó cuando el Congreso rechazó la autorización del *fast track* para negociar un acuerdo con el gobierno de Chile, lo que ha puesto en duda la meta establecida para el año 2005.

A pesar del alto perfil de los asuntos hemisféricos, el consenso general entre los especialistas en asuntos interamericanos es que la administración Clinton sigue considerando que la región tiene una influencia marginal en términos de la política exterior de los Estados Unidos, sobre todo cuando es necesario enfrentar otros retos, como el futuro de Rusia y de China, el proceso de paz en el Medio Oriente, la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), o la expansión de las armas de destrucción masiva en Corea del Norte, Irak o Irán.

⁶ Summit of the Americas, *Declaration of Principles and Plan of Action*, [en línea] en <http://www.usia.gov/regional/summit/decopr.htm> (9/07799), p. 1.

■ Misión

Si bien, como se ha mencionado, la Cumbre de Miami centró su atención en temas políticos y económicos, también se reconoció que era necesario promover la cooperación en asuntos de seguridad. Concretamente se propuso generar lazos más cercanos entre las organizaciones militares y de defensa, con el objetivo de crear un marco para asegurar la democracia a lo largo del hemisferio.⁷ Un paso en este sentido fue la realización del primer encuentro Ministerial de Defensa de las Américas, llevado a cabo en Williamsburg, Virginia, del 24 al 26 de julio de 1995, el cual incluyó tres puntos principales en la agenda de trabajo: a) desarrollar medidas de construcción de confianza y transparencia; b) cooperar en asuntos de defensa, y c) definir la función de los militares en las sociedades democráticas.⁸ En relación con este último punto, después de una larga historia de regímenes militares autoritarios en Latinoamérica, los Estados Unidos ahora están interesados en promover relaciones civiles-militares estables, con el fin de apoyar la transición hacia la democracia.

No obstante, es necesario recordar que durante la Guerra Fría este mismo país con frecuencia apoyó a regímenes opresores de derecha, que le sirvieron en su lucha contra la influencia comunista. En este nuevo contexto, sin embargo, un año después de la reunión de Williamsburg, en la cual los líderes de defensa de la región solicitaron ayuda a los Estados Unidos para mejorar la formación de civiles en los asuntos de defensa y militares se celebró una nueva reunión en octubre de 1996 en Bariloche, Argentina. En ella, el entonces secretario de Defensa, William Perry, anunció la creación del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS, por sus siglas en inglés). De esta manera, el Centro, que forma parte de la estructura de la Universidad de Defensa Nacional de los Estados Unidos localizada en el

⁷ W.J. Perry, "Good Bridges make Good Neighbors", en *Joint Force Quarterly*, primavera de 1996, p. 40.

⁸ Específicamente, se establecieron seis principios para guiar las relaciones de seguridad regionales, los llamados 'Principios de Williamsburg': 1) la preservación de la democracia como base de la seguridad mutua; 2) la importancia del papel de los militares en apoyar y defender los Estados democráticos soberanos; 3) el respeto de los militares a la autoridad democrática, al derecho constitucional y a los derechos humanos; 4) la apertura en la discusión de programas de defensa, políticas y presupuestos; 5) la resolución de conflictos a través de arreglos negociados y no de acciones militares, y 6) la necesidad de una mayor cooperación en el mantenimiento de la paz y en la lucha contra los narcoterroristas. (Véase *Ibid*, p. 42.)

Fuerte Lesley J. McNair en Washington, D.C., abrió sus puertas en septiembre de 1997.

La misión principal del Centro consiste en formar especialistas civiles en temas militares y de defensa, mediante un programa principal de posgrado en Planeación y Administración de Recursos de Defensa. Otros programas son el de Liderazgo, el de Relaciones Civiles-Militares y el de Operaciones Interinstitucionales. Asimismo, el centro lleva a cabo una serie de seminarios en países latinoamericanos y del Caribe, un encuentro anual de legisladores y funcionarios gubernamentales con responsabilidades en el área de defensa, así como una conferencia anual sobre Educación en el Sector de Defensa.

Los participantes en estos programas son en su gran mayoría civiles con funciones relacionadas con la defensa, que trabajan ya sea en el poder ejecutivo o bien en el legislativo en sus respectivos países, académicos con interés en el área, periodistas, miembros de organizaciones privadas y militares. Esto da como resultado una mezcla de visiones y opiniones muy completa y real en términos de la discusión y el intercambio de ideas.

Los módulos del seminario principal son los siguientes: El módulo uno está orientado a la comprensión del funcionamiento de una organización de defensa, a entender cómo se formula una estrategia nacional y cuáles son los valores que rodean a la profesión militar. El módulo dos consiste en analizar los factores económicos de la planeación para la defensa; incluidos los relacionados con el presupuesto, la logística, el personal, el mantenimiento, el transporte y los procesos de adquisición. El módulo tres trata sobre el control y la supervisión de las organizaciones de defensa, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, la comunicación social y la coordinación entre instituciones.

De acuerdo con datos de 1999, hasta ese año el centro había preparado a 555 personas, 53% funcionarios gubernamentales, 23% de organizaciones no gubernamentales y 24% militares. De estos, 83% hombres y 17% mujeres, y un total de 10 mexicanos. Cabe destacar que paralelamente a las clases, se realiza un ejercicio en el que los participantes tienen la oportunidad de crear una organización de defensa para un país hipotético, y aplicar los conocimientos del curso en el marco de un aprendizaje multinacional que lo convierte en una experiencia muy valiosa.

■ Conclusiones

En algunos de los países latinoamericanos que experimentan un proceso de cambio democrático, cada vez es más frecuente encontrar que sus estructuras de gobierno incluyen un Ministerio de la Defensa a cargo de un civil; sobre todo si su experiencia histórica reciente incluye regímenes militares. Para los civiles de estos países tener acceso a un programa como el del CHDS tiene aplicaciones prácticas, ya que un mayor conocimiento de estos temas y la interacción diaria con los militares por lo general facilitan el desempeño de sus actividades en el sector defensa de sus respectivos países.

Para civiles de otras naciones, donde los asuntos relacionados con las fuerzas armadas constituyen instancias en las que sólo participan militares profesionales, la experiencia de pasar por el CHDS no sólo es útil, sino también sorprendente, pues los expone a conocimientos que de otra manera, en sus propios países, es casi imposible obtener. Este es el caso para los civiles en México, donde las oportunidades de aprender sobre estas materias son realmente escasas. Sólo a través de un proceso de admisión sumamente complicado, que supone la condición de ser un funcionario público federal invitado por la Secretaría de la Defensa o Marina, y ser propuesto expresamente por el secretario del ramo al que se pertenece, es posible acceder a los cursos de seguridad nacional del Colegio de la Defensa o del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), y con ello lograr un acercamiento a esta área. Para los especialistas en el tema, la oportunidad que ofrece el CHDS es todavía más valiosa que para aquellos acostumbrados a una interacción ya cotidiana con los militares.

En el caso específico de las fuerzas armadas de México, lo que es posible observar es lo poco que se comparte en términos de la experiencia histórica con otros países latinoamericanos. En estos países, los regímenes militares autoritarios, que una vez obstaculizaron el avance democrático, fueron substituidos por gobiernos civiles que ocuparon incluso los ministerios de defensa, con el fin de garantizar la transición hacia la democracia. En contraste, las fuerzas armadas mexicanas se han mantenido al margen de la política desde que el general Manuel Ávila Camacho dejó la Presidencia de la República. Además, cuentan con una larga historia de lealtad a las instituciones que las ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la estabilidad del país en su etapa moderna.

En algunos países latinoamericanos los militares mismos han estado a favor de tener secretarios civiles al frente de sus instituciones, ya que consideran que los militares no siempre cuentan con la habilidad política de un civil, habilidad necesaria para actuar en la política interna de sus países y, de esta manera, promover sus propios intereses de manera más eficiente. En México, en cambio, los militares no han necesitado de un político civil, ya que han lo obtenido todo en términos de autonomía y recursos. En estas condiciones, no existe en México un argumento fuerte a favor de que en el futuro exista un secretario de defensa civil, como lo ha sido en otros países latinoamericanos. Sin embargo, sí existe un argumento claro para enfatizar la preparación de los civiles en el área de defensa. El país necesita más especialistas en estos temas para enfrentar un contexto internacional crecientemente complejo e incierto.

Un mayor número de profesionales de la defensa, y una mayor amplitud de perspectivas no pueden ser sino benéficas para el país y, por ello, debería haber un mayor esfuerzo para que el gobierno mexicano mismo preparara a sus civiles en estos temas y para que, en consecuencia, abriera mayores espacios para la reflexión y la discusión de los mismos.

Por su parte, los Estados Unidos también deben replantear y dar coherencia a sus políticas respecto de estos asuntos, ya que, si bien la preparación de los civiles es importante, lo es más aún el asegurar el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas. Este es un asunto particularmente sensible cuando, por una parte, al nivel de la retórica, la profesionalización es el objetivo estadounidense pero, por la otra, al nivel de la realidad, sólo se insta a los militares latinoamericanos a hacerse cargo de amenazas transnacionales como el narcotráfico. Al hacerlo, estas instituciones, lejos de fortalecerse democráticamente, sólo se erosionan al quedar expuestas a la corrupción y a la división dentro de sus filas.

Respecto a las relaciones de los Estados Unidos con Latinoamérica, la pregunta es si el fin de la Guerra Fría llevará a un “olvido benigno” como en la época de la distensión, en los años setenta, o a una relación más constructiva. Si bien las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica históricamente han pasado por ciclos de cooperación, conflicto, intervención y olvido, el olvido ya no es una opción. Existe todavía una amenaza real proveniente de la región, desde el punto de vista estadounidense, no obstante que su definición ha cambiado. La amenaza es de carácter transnacional, e incluye elementos tales como la migración ilegal, el tráfico

de drogas, la degradación del medio ambiente o las consecuencias de la inestabilidad socioeconómica. En palabras de Susan Purcell,

Esta redefinición de la amenaza de seguridad significa que los Estados Unidos no se pueden dar el lujo de ignorar a Latinoamérica, ya que no pueden resolver los problemas por sí mismos, y que necesitarán de una buena relación con Latinoamérica para encontrar soluciones interamericanas, cooperativas y multilaterales.⁹

El reto para Latinoamérica, por su parte, consiste en convertirse en importante para los Estados Unidos por razones positivas más que por razones negativas.

■ Bibliografía

KRYZANEK, M.J., *U.S.-Latin American Relations*, 3a. ed., Westport, CT: Praeger Publishers, 1996.

MOLINEU, H., *U.S. Policy toward Latin America. From Regionalism to Globalism*, 2a ed., Boulder, CO: Westview Press, Inc., 1990.

PERRY, W.J., "Good Bridges make Good Neighbors", en *Joint Force Quarterly*, primavera de 1996.

PURCELL, S. K., "Moving Conflict to the Sidelines", en H. Hamman (ed.), *Setting the North-South Agenda, United States-Latin American Relations in the 1990s*, Conference Proceedings, North-South Center, University of Miami, Coral Gables, FL: University of Miami, North-South Center, 1991.

SMITH, P.H., *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, New York, NY: Oxford University Press, 1996.

Summit of the Americas, *Declaration of Principles and Plan of Action*, [en línea] en <http://www.usia.gov/regional/summit/decofpr.htm> (9/07799).

⁹ S. K. Purcell, "Moving", p. 18.