

Francisco Rojas Aravena, Editor

# **BALANCE ESTRATEGICO y MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA**

**BIBLIOTECA - FLACSO - EC**

Fecha: Ago. 2004

C. ....

T. ....

P. ....

De : Francisco Rojas A.

Rojas Aravena, Francisco (Editor)

**Balance estratégico y medidas de confianza mutua**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

337 p.

ISBN 956-205-093-9

1. SEGURIDAD REGIONAL 2. MEDIDAS  
DE CONFIANZA MUTUA 3. AMERICA LATINA  
4. ESTADOS UNIDOS 5. AMERICA CENTRAL  
6. CARIBE 7. CONO SUR 8. BRASIL  
355/R741ba

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.488. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, The Woodrow Wilson Center y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: AGD Impresores

Salvador Sanfuentes 2248

Santiago

## INDICE

<b>Introducción</b>	7
<i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Joseph S. Tulchin</i>	
<b>Presentación</b>	13
El avance de la confianza en el hemisferio	
<i>John Holum</i>	15
La reinversión del sistema interamericano de seguridad nacional	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	19
Por un nuevo clima de confianza en las Américas	
<i>Pablo Cabrera Gaete</i>	23
<b>Sección I</b>	
<b>Balance estratégico: perspectivas hemisféricas</b>	29
Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad,	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	31
Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja,	
<i>David R. Mares</i>	55
El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional,	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	87
La JID y el equilibrio estratégico de América Latina. Visión latinoamericana,	
<i>Almirante Vicente Casales</i>	105
El balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento,	
<i>Coronel Kenneth Haynes</i>	123

Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas, <i>John A. Cope</i>	135
<b>Sección II</b>	
<b>Balance estratégico: casos de estudio</b>	<b>153</b>
Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua, <i>Gabriel Aguilera</i>	155
El Caribe en un nuevo ambiente estratégico, <i>Ivelaw L. Griffith</i>	175
La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina, <i>Fernando Bustamante</i>	195
El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur, <i>Marcela Donadio y Luis Tibiletti</i>	217
Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental, <i>Thomaz Guedes da Costa</i>	251
Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena, <i>Miguel Navarro</i>	271
<b>Anexo estadístico</b>	<b>303</b>
<b>Los autores</b>	<b>337</b>

# Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena

Miguel Navarro Meza

## Algunas ideas preliminares

Los equilibrios estratégicos no son un concepto nuevo en el Cono Sur de América; tampoco lo es su contribución a la paz y la estabilidad regional. De hecho es posible encontrar manifestaciones latentes de este concepto, en diversas modalidades y gradaciones, en la política exterior y la postura estratégica de los actores políticos locales desde mediados del siglo XIX; de igual modo, la existencia de alguna forma de paridad militar y equilibrio político externo ha sido tenido por las elites gobernantes como un efectivo elemento disuasivo en la consecución de variadas crisis internacionales desde fines del siglo pasado.

A lo largo de la historia, la idea de paridad estratégica ha permeado tanto las cuestiones de gran política de las principales potencias de la región cuanto sus decisiones militares más concretas relacionadas con el despliegue de sus fuerzas en tiempos de paz y sus adquisiciones de armamento. Así, toda la relación entre Chile, Perú y Bolivia, desde el término de la Guerra del Pacífico, ha correspondido, en sus rasgos esenciales, a la modalidad "de competencia" en la cual dos potencias influyen permanentemente en una tercera de menor jerarquía, como parte de su propia competencia. De igual modo, los Pactos de Mayo de 1902 entre Chile y la República Argentina contemplaron inequívocada-

mente la idea de equilibrio entre ambas naciones, manifestado en su vertiente naval.

Por otra parte, el concepto de paridad estratégica regional ha sido muy perceptible en sus manifestaciones estrictamente militares; este fenómeno se ha repetido desde la compra de los blindados efectuada por la Armada de Chile en 1875 hasta la discutida adquisición de aviones de combate avanzados por las fuerzas aéreas de los países del Cono Sur. En cierto modo, por una pluralidad de razones, esta variable del concepto ha sido más utilizada por las autoridades políticas y militares locales en un proceso casi inconsciente de auto reaseguramiento.

Hasta fines del siglo XIX los equilibrios estratégicos en la región tuvieron dentro de su fluidez, un carácter fundamentalmente bilateral, en la dinámica de los conflictos de intereses entonces vigentes. La vigorosa irrupción de Argentina en la ecuación local asunto latente ya desde la década de los 1880 y los significativos desarrollos de Brasil en la misma época, dieron a este concepto una genuina dimensión multilateral que ha perdurado hasta hoy día. Toda la estructura de ABC se fundó en buena media en la búsqueda de tal equilibrio entre los principales actores regionales, como antecedente de una mayor proyección del Cono Sur en los asuntos hemisféricos. De igual modo, la idea de equilibrio multilateral ha impregnado con mayor o menor sutileza las relaciones de poder entre los actores políticos locales durante el presente siglo, conviviendo dificultosamente con los esquemas de seguridad propios de la Guerra Fría y ha resurgido en los últimos años en la medida que se advierte la obsolescencia del actual sistema de seguridad regional y se aprecia, casi a nivel intuitivo, la contribución que genuinos equilibrios estratégicos pueden efectuar a la estabilidad y paz en el área.

Chile es un actor regional de primera magnitud; en consecuencia su concurso es imprescindible en cualquier esquema de seguridad local y especialmente en la generación de una situación de equilibrio estratégico. De hecho, el país ha sido un pivote fundamental en las diversas formas de paridad que han existido en la región, primero en su relación bilateral con Perú y luego en la perspectiva multilateral que ha caracterizado al Cono Sur. Esto es plenamente válido en la actualidad; todo esquema de equilibrio estratégico local presupone la participación del país y por ende implica una debida consideración a la perspectiva y actitud nacional en relación a esta materia.

## **I. Equilibrios estratégicos: una aproximación teórica**

### **El concepto de equilibrio estratégico**

Los equilibrios estratégicos, como concepto han sido definidos de varias maneras. En general estas apuntan a la relación existente entre poder nacional y conducta internacional de los estados<sup>1</sup>. De igual manera, los equilibrios estratégicos, en cuanto a su naturaleza son también percibidos de modo diferente en los estudios comparados. Para algunos el logro de esta condición es una limitación al ejercicio del poder del Estado en el sistema internacional, de la misma manera como los equilibrios políticos domésticos limitan el ejercicio del poder al interior del Estado; en otra perspectiva, la condición de equilibrio estratégico es un objetivo político en sí, buscado de manera consciente o inconsciente por los estados en su interactuar en el ámbito internacional.

Los equilibrios estratégicos, en su forma más desarrollada, son la condición resultante entre dos o más países cuya distribución total de los factores de poder es relativamente paritaria, pero que individualmente puede ser asimétrica<sup>2</sup>. Desde este punto de vista, la condición de equilibrio es la resultante de la interacción en un espacio planetario, entre dos elementos básicos de las relaciones internacionales, cuales son las relaciones de poder y la disuasión convencional.

Aunque la idea de equilibrio se presenta en muchas áreas de la ciencia política, es en el plano de las relaciones internacionales donde el concepto de equilibrio de poder ha encontrado sus manifestaciones más importantes. A lo largo de la historia, el deseo de algunos estados de lograr una posición de liderazgo (una manifestación concreta de su poder relativo) y de otros de impedir o contrarrestar esa posición, ha generado las condiciones para el desarrollo de múltiples situaciones de equilibrio estratégico, concretadas tanto en el plano militar como en los ámbitos más amplios del equilibrio político<sup>3</sup>.

Entendido el equilibrio en términos de interacción entre la distribución de los factores de poder y la disuasión resultante entre estados competidores, se advierte que la noción misma de equilibrio descansa en dos conceptos fundamentales; las relaciones de poder entre estados y la disuasión política y militar. Ambos conceptos están para estos efectos estrechamente ligados pero es posible analizarlos separadamente para fines metodológicos.

En el sistema internacional, el poder se define en términos de *la capacidad de una nación de influir proactivamente en el comportamiento de otros estados para la consecución de sus intereses utilizando el conjunto de sus recursos y capacidades*. Fluye de lo anterior que es consustancial al concepto de poder la existencia de ciertos elementos constitutivos, de cuya interacción emana precisamente la capacidad del país de influir en otros.

Estos son los denominados *factores de poder*, un conjunto abigarrado de elementos de diverso orden y naturaleza igualmente distinta. Respecto de su enumeración existe amplio consenso en la literatura comparada; lo mismo es en general válido para su clasificación. La más utilizada y para estos efectos funcional, es la que los clasifica en aquellos de naturaleza objetiva y los de tipo subjetivo. Esta clasificación con todo es sutil; la fuerza militar es uno de los factores objetivos más relevantes de la ecuación de poder nacional, pero su significación es real solamente si está acompañado de la voluntad política de empleo de la misma, una cuestión fundamental subjetiva.

Así, la geografía, la población, los recursos naturales, la capacidad industrial y tecnológica y la militar son reconocidos como factores de carácter objetivo. De igual manera el prestigio internacional, la capacidad de liderazgo político y la calidad de la diplomacia son elementos de naturaleza subjetiva.

La interacción de estos factores da como resultado múltiples combinaciones en la ecuación de poder internacional. Así, para los efectos de los equilibrios estratégicos, las relaciones de poder en el sistema internacional articulan una fina y compleja malla de interrelaciones entre los diversos actores del sistema, incluyendo en los últimos 50 años a las organizaciones internacionales. Cabe destacar asimismo, que las relaciones de poder mantienen plena vigencia aun en períodos de gran cooperación internacional, política y económica y se manifiestan incluso dentro de actuales o potenciales alianzas militares<sup>4</sup>.

El segundo gran concepto asociado a la idea de equilibrio estratégico es el de la disuasión convencional. La disuasión para estos efectos es en, lo sustancial, el medio a través del cual una situación de equilibrio estratégico contribuye a la estabilidad en un sistema de seguridad internacional determinado. En esta óptica, los equilibrios estratégicos producen una condición en la cual potenciales adversarios se inhiben de actuar el uno contra el otro al carecer de poder suficiente para lograr sus objetivos sin sufrir costos que les resulten prohibitivos. Fluye de lo anterior que la operatividad de una condición de equilibrio estratégico requiere

idealmente, de la definición de estrategias de disuasión por parte de los integrantes del mismo, en términos de generar una inacción mutua.

La disuasión, en su sentido más amplio puede ser entendida como el inducir a un oponente a no iniciar una acción específica debido a que sus potenciales beneficios no justifican los riesgos y costos involucrados<sup>5</sup>. La disuasión es un antiguo instrumento de la política internacional; la amenaza explícita o implícita de guerra ha sido siempre una herramienta diplomática por medio de la cual un Estado impide que otro haga algo contrario a sus intereses. De igual manera, el presentar una defensa creíble ante un potencial adversario ha sido un método permanente de evitar una acción militar en contra de un país. El éxito de tal predicamento ha sido variado pero ello no resta valor a su condición de instrumento permanente y válido de la política exterior.

La esencia de la disuasión es impedir el desarrollo de acciones contrarias al interés nacional. En esta perspectiva, el concepto comprende entonces tanto la capacidad de defenderse frente a una agresión militar -o en menor medida, política- y la capacidad de tomar represalias frente a tal agresión. Esta cuestión es altamente funcional al concepto de equilibrio estratégico, en cuanto éste se fundamenta precisamente en una articulación ponderada de estas dos capacidades, tomando en consideración los demás factores de poder presentes en la ecuación. Así, por ejemplo, en el caso de dos países potencialmente adversarios pero de distinto tamaño, el menor puede lograr una condición de equilibrio desarrollando una capacidad de represalia creíble frente a su adversario mayor y al mismo tiempo crear una relativa capacidad de defensa física de su territorio. Esta fue precisamente la estrategia desarrollada por Kuwait frente a Irak durante los años 80s.

## **II. La dinámica de los equilibrios estratégicos**

### **Formas de equilibrio**

En sus manifestaciones concretas los equilibrios estratégicos pueden adoptar tres formas distintas, las que admiten diversas combinaciones y gradaciones según la naturaleza de los actores y la ubicación geográfica del sistema de seguridad.

### - *Oposición directa*<sup>6</sup>

En el sistema de oposición directa, dos naciones actualmente rivales incrementan su poder relativo a un punto en que ambas quedan igualadas. En este modelo el poder de una sobre la otra es prácticamente nulo; ninguna de las dos naciones puede imponer su voluntad sobre la otra. Este modelo ofrece un sustrato de estabilidad a las relaciones recíprocas pero es altamente inestable en la medida que cambios muy menores en el poder relativo de una nación tienen efectos desproporcionados en su relación sobre su antagonista. De ello se sigue que este modelo debe ser constantemente restablecido; ej. la competencia entre Francia y Alemania antes de 1914. Esta característica destaca uno de los fenómenos más peculiares de los equilibrios estratégicos en cuanto aunque los equilibrios llevan o deberían llevar a la estabilidad en las relaciones recíprocas, en los hechos llevan el germen del cambio. En este modelo las naciones deben competir permanentemente o de lo contrario una de ellas abandona la partida y reconoce la superioridad de la otra. En algunos casos el patrón de búsqueda de equilibrio lleva a la nación retada a reconocer la situación de paridad y de ahí en adelante a intentar mantenerla. La relación entre Chile y Argentina desde 1885 aproximadamente hasta 1902 es un ejemplo de este modelo de competencia.

### - *Modelo de competencia*

En este modelo la dinámica del equilibrio estratégico incluye a un tercer participante. Dos naciones intentan dominar un tercer país pero ninguno tiene poder relativo suficiente sobre el otro como para completar exitosamente su proceso de dominación. En este modelo, la primera nación no puede dominar a la tercera por la oposición de la segunda y esta última carece, por la misma razón, de poder suficiente para dominar a la tercera; si alguna de las dos principales aumenta su poder está en condiciones de satelizar a la tercera. Históricamente, este modelo ha sido de gran aplicación para asegurar la independencia de las naciones menores en escenarios geográficos caracterizados por la presencia de potencias mayores competitivas.

### - *Sistema de equilibrios múltiples*

Este modelo es una extrapolación racional de los dos anteriores; aquí una pluralidad de naciones cuyas relaciones de seguridad son competitivas, asegura el equilibrio entretejiendo una red opuesta discontinúa caracterizada por alianzas informales o

incluso, en ausencia de éstas, por su mera presencia física. Ej: la presencia británica en el Atlántico Sur en relación a Chile y Argentina. En este modelo los estados fundamentan su relación de equilibrio en la estabilidad de todo el sistema y no en la paridad bilateral entre unos y otros. De ello se sigue que cambios poco significativos en las relaciones de poder bilateral no afectan la estabilidad del conjunto; con todo este sistema también adolece de una relativa inestabilidad, motivada fundamentalmente por cambios en los alineamientos alternativos o por el alejamiento de uno de los integrantes. Este modelo en sus efectos se asemeja a los esquemas de seguridad colectiva pero se diferencia de estos en cuanto el equilibrio estratégico no necesariamente es el resultado de la voluntad política deliberada de todos los integrantes del sistema sino que en ocasiones es el resultado de la distribución de poder real en un área geográfica determinada.

### **Integración de los factores de poder**

La integración de los factores de poder es el antecedente fundamental de la condición de equilibrio estratégico. En el modelo propuesto, estos factores se integran de una manera asimétrica entre los estados que son parte del sistema en equilibrio; en otras palabras, cada factor individualmente considerado puede ser asimétrico en relación al mismo factor del país opuesto pero el conjunto de ellos tiende a formar una ecuación relativamente paritaria. Así, en el modelo ideal, un país con poco territorio puede compensar esa deficiencia con, por ejemplo, un gran prestigio internacional unido a una capacidad militar adecuada a su defensa mas insuficiente para constituir una amenaza para el país mayor. Es posible advertir que esta forma de compatibilización de factores ofrece una amplia gama de alternativas de combinación, especialmente en un esquema de equilibrio múltiple.

### **III. Equilibrios de poder en el Cono Sur**

#### **Balances estratégicos en la región**

Desde los inicios de su vida independiente, las naciones de América del Sur desarrollaron políticas de poder en sus relaciones recíprocas. Ello fue una consecuencia casi inevitable de la

naturaleza del proceso emancipador y de la existencia de notorias diferencias entre las antiguas colonias españolas, las que eran particularmente perceptibles en su tamaño, su riqueza y la idiosincrasia de sus elites gobernantes las que generaron peculiares relaciones políticas y económicas entre ellas, bajo el paraguas general del dominio peninsular. Al transformarse las antiguas dependencias administrativas españolas en estados independientes, la naturaleza de sus relaciones del período colonial se proyectó conjuntamente con ellas.

A lo anterior es necesario agregar el problema de las delimitaciones fronterizas; como es bien sabido, en general las ex colonias acordaron la vigencia del principio del *uti possidetis* en cuya virtud las nuevas repúblicas tendrían las fronteras que correspondían a la administración colonial española. Con todo, esta solución aunque posiblemente la mejor en la época, no solucionó totalmente el problema, habido consideración que la administración peninsular rara vez se preocupó de delimitar con precisión sus límites administrativos; además, a los límites políticos de las colonias se superponían una serie de competencias territoriales religiosas y jurisdiccionales lo que complicó enormemente el proceso de delimitación territorial de los nuevos países.

Sudamérica al aparecer a la vida independiente quedó en buena medida físicamente aislada del resto del mundo; salvo la solicitud de préstamos a Gran Bretaña y alguna relación política con Estados Unidos y en menor medida con Francia, la región no mantuvo, en sus primeros años, una relación estrecha con el resto del mundo. Ello le permitió concentrarse en sus asuntos intraestatales y más primordialmente, en el desarrollo interno de los distintos países.

La región sudamericana demostró un grado alto de conflictividad. Durante el siglo pasado hubo seis guerras importantes y varios conflictos armados menores; entre 1825 y 1828, Brasil combatió contra las Provincias Unidas del Río de La Plata; Perú y Colombia se enfrentaron en 1828-1829; Chile, con una cierta ayuda de Argentina, confrontó a la Confederación Perú-Boliviana en 1836 y 1839; la denominada "Guerra Grande" involucró a Uruguay, La Confederación Argentina, Brasil y a facciones internas de estos países; entre 1865 y 1870, Paraguay se enfrentó a Brasil, Argentina y Uruguay; la Guerra del Pacífico confrontó a Chile contra Perú y Bolivia entre 1879 y 1884<sup>7</sup>. Este número de conflictos no es nada despreciable considerando las

dificultades físicas, la población de los países y su pobreza casi endémica.

En este marco político, de una manera casi inevitable las naciones de Sudamérica comenzaron a desarrollar políticas de poder, en algunos casos de alta sofisticación. Este proceso no fue inmediato al término de la emancipación, sino que se desarrolló algunos años después y no de manera simultánea en todos los países. En general, se han identificado tres causales para explicar esta relativa tardanza en la articulación de tales políticas; en primer lugar, los próceres de la Independencia estaban embuídos de una concepción "americanista" de la región en términos de apreciar e incentivar el comportamiento político de ésta como un todo supranacional; en segundo lugar el continente sudamericano es una región grande en la cual los centros de decisión política de los nuevos estados estaban -y están- separados por distancias considerables y las comunicaciones a principios del siglo XIX eran lentas y azarosas y en tercer lugar, en todas las nuevas repúblicas al proceso independentista siguió un largo período de caos y confrontación doméstica lo que hizo que sus elites políticas se centrasen en la solución de los problemas internos antes de dedicar mucha atención a las cuestiones internacionales.

Es pertinente destacar aquí otro fenómeno propio de los primeros años de vida independiente de las nuevas repúblicas y que eventualmente influyó en las primeras manifestaciones de las políticas de poder y de los equilibrios estratégicos. Se trata de la frecuente práctica de estos países de dar asilo político a caudillos derrotados en otros estados de la región y permitirles utilizar su territorio para la organización de nuevas empresas políticas destinadas a subvertir el orden en sus países de origen. A lo anterior debe agregarse la movilidad de las dirigencias políticas en estas repúblicas en términos de influir y participar en los procesos políticos de las demás; esta peculiaridad fue particularmente perceptible en los países de la costa del Pacífico, con la excepción de Chile, siendo probablemente el Mariscal Santa Cruz la figura que epitomiza este tipo de caudillo.

Así, desde casi los albores de su existencia las naciones Sudamericanas advirtieron diríase de una manera intuitiva al principio, la necesidad de desarrollar políticas de poder con todas las características de éstas, en cuanto procesos deliberados de posicionamiento en el sistema internacional en una atmósfera de competencia y utilizando la fuerza o la amenaza de ésta para el logro de sus objetivos. Paralelamente y de un modo igualmente inevitable los estados advirtieron la conveniencia de apuntar al

establecimiento de alguna forma de balance de poder en cuanto sistema destinado a reducir al menos las posibilidades de conflicto armado. Es interesante destacar que el término *balance de poder* es utilizado frecuentemente en la primera mitad del siglo pasado en los documentos oficiales de los países<sup>8</sup>; ello confirma que tal condición era un objetivo buscado en la política exterior de los estados. A lo largo del siglo varios de los países de la región compartieron la convicción de que cualquier cambio significativo en los esquemas de poder podían afectar sus intereses lo que provocó que estos tratasen al mismo tiempo, de mantener la situación existente para cubrirse de todo riesgo y al mismo tiempo trataban de lograr una estructura de poder favorable a la consecución de sus intereses particulares. Este comportamiento es advertible en Brasil, Chile y Nueva Granada, después Colombia; en menor medida se aprecia en Perú y Argentina en la segunda mitad del siglo.

Durante el siglo XIX las relaciones de poder y los esquemas de balance estratégico en América del Sur y más específicamente en el Cono Sur abarcaron dos magnitudes geográficas definidas y en dos períodos de tiempo igualmente específicos. Entre aproximadamente 1825 y 1860 dichas relaciones y los respectivos equilibrios regionales se desarrollaron por una parte alrededor de la cuenca del Río de La Plata, involucrando a Brasil, Argentina y en mucho menor medida a Uruguay, cuya existencia por lo demás obedece a las políticas de poder en los dos países mayores del área. Paralelamente, se desarrollaron políticas de poder en la vertiente occidental de la Cordillera de Los Andes las que comprendieron a Perú, Bolivia, Ecuador, Chile y en menor medida a Colombia.

A partir aproximadamente de 1860 las relaciones de poder en la región adquirieron un carácter continental en cuanto involucraron a la totalidad de los estados del continente, en un sistema interrelacionado de balances y contrapesos; aun en este período, sin embargo, subsistieron elementos de índole estrictamente regional que al igual que la interrelación continental se han proyectado al siglo XX.

En el período de las políticas de poder sectoriales las relaciones entre los estados, especialmente en aquellos de la costa del Pacífico estuvieron caracterizados por la existencia de una competencia netamente de poder como búsqueda deliberada de una situación ventajosa, y la interacción constante de facciones internas de los estados en los asuntos de los demás; la manifestación más concreta de esto fue la interacción entre Perú

y Bolivia entre 1830 y 1843, aproximadamente. En el sistema de la costa del Pacífico la idea de equilibrio de poder giró alrededor de los esfuerzos por articular políticamente a Perú y Bolivia como una sola entidad nacional y el interés de Chile y en menor medida de Ecuador por impedirlo. El episodio más característico de la época en este sentido fue la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana desarrollada por Chile al advertir el peligro que la consolidación de aquella representaba para el desarrollo del país. Hay que advertir en esto resabios muy claros de la relación que durante la Colonia había existido entre el Virreinato de Lima y la Capitanía General de Chile, caracterizada por una supremacía política y aun una arrogancia personal de las elites limeñas frente a sus congéneres santiaguinos. En esta óptica entonces, la relación de poder en este período y en esta área geográfica giró en relación a la mantención de un equilibrio mutuo entre Chile, Perú, Bolivia y en menor medida Ecuador lo que se plasmó en impedir que Perú y Bolivia se uniesen bajo cualquier figura jurídica o caudillo local.

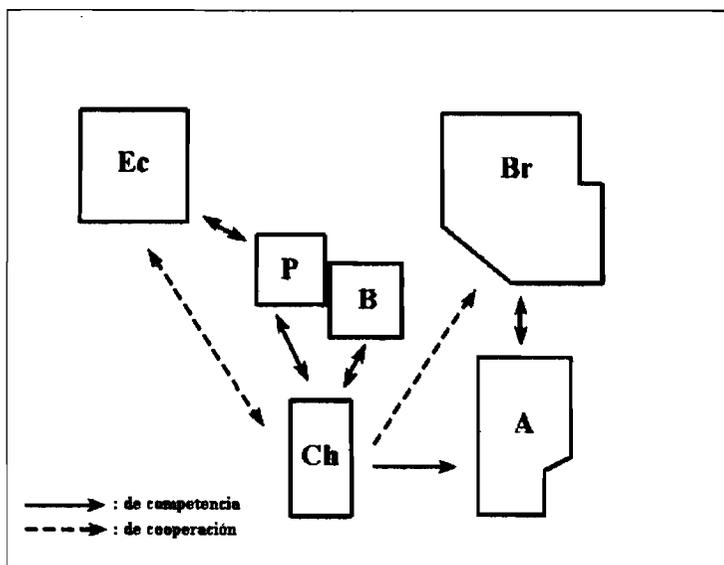
En la cuenca del Plata, la confrontación de poder se centró entre Argentina (o más precisamente las Provincias Unidas del Río La Plata) y Brasil en una disputa que se arrastraba desde la época colonial entre el Virreinato del Río La Plata y la colonia portuguesa del Brasil. Esta confrontación, manifestada en la Guerra de 1825-28 dio como resultado el nacimiento de Uruguay, pero no se extinguió con este solo acto político sino que se proyectó durante el resto del siglo y hasta épocas comparativamente muy recientes.

Cabe hacer presente que aun durante este período, las naciones del continente, tenían una perspectiva global de sus relaciones; se advierte en ello un resabio de la actitud americanista de los próceres de la Independencia. Esta actitud permitió la convocatoria a los diversos Acuerdos hemisféricos que se adoptaron en este período, aunque en general su existencia fue efímera, principalmente como resultado de los frecuentes cambios de gobierno en muchos de los países involucrados y de los inevitables cambios de actitud de las nuevas autoridades políticas<sup>9</sup>.

Como se ha expresado, a partir aproximadamente de 1860 es posible advertir un esquema de poder de ámbito global que involucró progresivamente a todas las naciones del continente; las relaciones de poder se comenzaron a manifestar de una manera entrecruzada, uniendo las líneas de confrontación hasta entonces regionales en una proyección de apoyo entre la vertiente del

Pacífico y la cuenca del Río La Plata. Este fenómeno se advierte por primera vez con motivo de la Guerra de la Triple Alianza, en la cual, al estar en peligro la existencia misma del Paraguay, las naciones de la costa del Pacífico advierten que los intereses de seguridad de todo el Cono Sur están inevitablemente ligados. En una perspectiva más amplia, el carácter global de las relaciones de poder en la región son la consecuencia en primer lugar del desarrollo nacional alcanzado por los diferentes estados del sistema; en segundo lugar, ello obedece al fortalecimiento de la identidad nacional y finalmente a una comprensión formal de las dinámicas de poder y de los equilibrios estratégicos. En este período las relaciones de poder y de equilibrio en el Cono Sur adoptan la siguiente forma:

Gráfico N° 1



Así, las relaciones entre los distintos estados se configuran en un sistema en el que cada uno mantiene su independencia y compite con los demás para acrecentar su poder y materializar sus intereses nacionales. Al sistematizarse la relación de poder y los equilibrios asociados, cada uno de los países de la región intentan mantener la condición existente y al mismo tiempo pretenden lograr una estructura de poder favorable a sus intere-

ses particulares; las dirigencias políticas de todos los estados involucrados comprenden la dinámica de las políticas de poder y demuestran considerable voluntad de emplearla<sup>10</sup> y finalmente, los miembros del sistema tienen la capacidad de modificar o reestructurar el sistema por sí mismos y sin injerencias extranjeras<sup>11</sup>.

Durante este período se desarrollan dos competencias de poder cuyos resultados se proyectan prácticamente hasta hoy día e inciden directamente en la configuración inicial de los balances estratégicos regionales cuyo efecto de alguna manera aún subsiste. Se trata de la disputa entre Chile, Perú y Bolivia, los orígenes de la cual se remontan hacia 1860 y la confrontación progresiva entre Chile y Argentina, iniciada aproximadamente en 1846 a propósito de los problemas fronterizos y que se potencia hacia fines del siglo y que ha subsistido con altibajos hasta por lo menos 1984.

Durante el siglo pasado la esencia de la idea de equilibrio estratégico o balance de poder estaba centrada en la subsistencia del sistema regional en términos de mantener la independencia política de todos los países de la región. De ahí por ejemplo la airada reacción de los países de la costa del Pacífico al hacerse públicos los términos secretos del Tratado de la Triple Alianza, que apuntaban claramente al desmembramiento del Paraguay en beneficio de Argentina y Brasil. Esta concepción del balance de poder, diríase primitiva, es consecuente con el grado de desarrollo de las ideas políticas imperantes en la época. De ello se sigue que su evolución fue paralela con aquellas. A partir del momento en que la ecuación de poder adquiere una perspectiva genuinamente regional, la esencia de la idea de equilibrio estratégico comienza a evolucionar en términos de abandonar parcialmente la concepción gruesa (que aludía solamente a la existencia de los estados como factor de balance) y comenzar a valorar las diferencias específicas entre los distintos países para los efectos de la configuración de los equilibrios locales.

En este período además, se aprecia una disminución de la utilización abierta del concepto de balance de poder que es reemplazado por un lenguaje más eufemístico y sofisticado. Paralelamente y esto es consecuencia de la evolución del concepto de equilibrio estratégico, las políticas de balance se proyectan progresivamente en una competencia de carácter militar manifestada en el desarrollo, lento al principio y más rápido después, de competencias armamentistas que continúan hasta épocas comparativamente muy recientes, en términos de hacer sinónimo balance estratégico con equilibrio militar<sup>12</sup>.

## Aspectos militares

### - *Primeras competencias armamentistas y los Pactos de Mayo*

De alguna manera, la capacidad militar estuvo presente en las concepciones iniciales de los balances de poder regionales desde los albores de la vida independiente de los países de América del Sur. En cuanto los procesos independentistas casi sin excepción involucraron confrontaciones armadas con la metrópoli, las nuevas naciones heredaron organizaciones militares relativamente estructuradas y algunas tradiciones bélicas, las que utilizaron en las primeras iniciativas tendientes a estructurar los balances regionales.

Con todo en esta primera época el instrumento militar era visto primariamente como un recurso derivativo en cuanto era preparado para la consecución de fines políticos internacionales solamente cuando habían fracasado las gestiones diplomáticas; no se advertía claramente la relación existente entre capacidad militar permanente y la consecución de los intereses nacionales. Esta perspectiva es por cierto coincidente con la actitud general respecto a los balances de poder ya aludida en los párrafos anteriores. Por otra parte, la condición doméstica usualmente caótica y las limitaciones financieras que afectaban a la mayoría de las jóvenes repúblicas, conspiraban en contra de la mantención de una capacidad militar permanente. Un ejemplo en este sentido fue el licenciamiento del ejército y de la armada de Chile inmediatamente después de la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana; esta era una práctica usual en aquella época: tan pronto terminaban las hostilidades, las fuerzas militares y navales eran reducidas a una mínima expresión, permaneciendo sólo los cuadros indispensables para asegurar una eventual expansión en caso de otro conflicto armado.

Hacia 1860 esta situación comenzó a evolucionar; las elites gobernantes comenzaron a asociar la necesidad de mantener una capacidad militar permanente con la posibilidad de proyectar sus intereses nacionales dentro de los esquemas de políticas y equilibrios de poder imperantes en la región. Este fenómeno se potenció además por el saneamiento de las finanzas públicas resultantes de los períodos de bonanza económica y relativa estabilidad política que favorecieron a diversos países del Cono Sur.

Como consecuencia de lo anterior comenzaron a desarrollarse procesos progresivos de aumento de la capacidad militar de los países del sistema; estos se orientaron primariamente al ámbito naval en cuanto el disponer de una capacidad en este sentido era vista -con toda razón- como el principal elemento de la ecuación de poder militar, habida consideración de los factores geográficos propios de la región sudamericana. Puesto que los centros de decisión política y estratégica de los países estaban separados por grandes distancias y por barreras geográficas impasables para grandes cuerpos de ejército, el dominio del mar aparecía como imprescindible para la exitosa consecución de una campaña militar; además, el comercio internacional de las repúblicas dependía casi absolutamente de sus comunicaciones marítimas, lo que hacía de estas un objetivo prioritario en caso de conflicto. Esta percepción estaba avalada además por la experiencia de las guerras de independencia y por los primeros conflictos armados de las naciones independientes.

Las iniciativas de potenciamiento militar, en una atmósfera de políticas de poder y de balance estratégicos, inevitablemente tendieron al desarrollo de lo que en términos modernos son competencias armamentistas. Estas competencias siguieron inicialmente las líneas de equilibrios contemporáneos; así es posible identificar la que se desarrolló entre Perú y Chile entre aproximadamente 1863 y la Guerra del Pacífico y la que afectó a la Confederación Argentina y Brasil desde aproximadamente la misma época. Posteriormente, en cuanto a las relaciones de poder tomaron una perspectiva regional, las competencias se extendieron en el mismo sentido: la más significativa del período posterior a 1880 es la que se potencia entre Chile y Argentina y que se mantendrá por el resto del siglo XIX.

Las competencias armamentistas de este período obedecen a los patrones generales de tales procesos; se advierte en éstas el modelo de Acción-Reacción en cuanto se inician por el potenciamiento militar de un país lo que provoca una reacción de su o sus rivales. Este fue precisamente el patrón de la competencia desarrollada entre Chile y Perú y que comienza con la adquisición por parte de este último de los blindados *Huáscar* e *Independencia*, los buques más poderosos de su época en la región y que alteraron drásticamente cualquiera semblanza anterior de paridad naval. Chile respondió con la compra de los blindados *Cochrane* y *Blanco Encalada* superiores a los buques peruanos y con un potenciamiento general de su fuerza naval cuyos efectos se advirtieron en el resultado de la campaña naval

en la Guerra del Pacífico. La competencia entre Brasil y Argentina tuvo una dinámica similar; por otra parte, es dable advertir que las características técnicas de las referidas competencias obedecían a los escenarios geográficos de las posibles confrontaciones: así, los buques chilenos y peruanos estaban adaptados a la navegación oceánica y tenían una considerable autonomía; los navíos argentinos y en alguna medida los brasileños estaban más acondicionados a la navegación costera y a su utilización en vías fluviales.

Otro aspecto a considerar es la excelencia técnica de los diseños, una característica que revela algunos indicios de lo que en terminología moderna constituye el denominado Imperativo Tecnológico como factor coadyuvante de las competencias armamentistas.

Eliminado el Perú como factor de la ecuación estratégica regional a partir de 1883, la competencia armamentista adquirió una perspectiva más global siguiendo la línea de la confrontación creciente entre Chile y Argentina. Esto derivó en la carrera naval que ambos países sostuvieron durante la década de los 1890s. El iniciador fue Chile con su Programa de 1888 que dio al país temporalmente una supremacía indiscutida en la región; Argentina reaccionó durante la década con programas bien estructurados y de alto costo. Chile le siguió con programas igualmente costosos en una dinámica de competencia de alta conflictividad. La imposibilidad de continuar con esta carrera llevó a ambos países a un acuerdo de estabilización y reducción de los armamentos navales que se incluyen dentro de los denominados Pactos de Mayo. Es interesante destacar que este acuerdo es el primero de su tipo en el mundo y alude directamente a la necesidad de mantener un equilibrio naval entre ambos países y además se especifica que este equilibrio constituye la base de un acuerdo de reducción de armamentos.

Cabe hacer presente que hacia fines de siglo la competencia armamentista entre Chile y Argentina se extendió a las fuerzas de tierra. Ello implicó el aumento de los presupuestos de defensa y la mejoría de la calidad profesional de los cuerpos de oficiales, usualmente a través del empleo de misiones extranjeras. Ello reflejó la concepción más global del poder militar entonces imperante en ambos países y los incrementos tecnológicos y logísticos de sus fuerzas militares que hacían posible su empleo más masivo en caso de conflicto, fenómeno éste que ya se advertía hacia fines de la Guerra del Pacífico.

**- De la carrera de los acorazados a la búsqueda de la supremacía**

La siguiente competencia armamentista definida en la región se centró alrededor de los acorazados del tipo *Dreadnought*, buque que revolucionó la táctica y la estrategia naval a comienzos de siglo. Puesto que esta clase de acorazados dejaba obsoleto cualquier otro tipo de buque, era posible iniciar una carrera naval prácticamente de cero, incluso a la par con las grandes potencias<sup>13</sup>.

El país desafiante en este caso fue Brasil que ordenó la construcción de dos de estos acorazados en Inglaterra en diciembre de 1904; su decisión estuvo motivada precisamente por la condición de inferioridad en que se encontraba su armada frente a la de Chile y Argentina, aunque no había una tensión política específica que la sustentara. Estos buques con los nombres de *Minas Gerais* y *Sao Paulo* fueron terminados en 1908 y 1909; resultaron superiores incluso a sus homólogos británicos y alteraron drásticamente el panorama naval en la región. Argentina replicó con los acorazados *Moreno* y *Rivadavia* construidos en Estados Unidos entre 1909 y 1915 y que resultaron similares a los de Brasil. Este último país intentó replicar con un tercer buque también construido en Gran Bretaña y que iba a ser el más poderoso jamás construido hasta entonces; una multiplicidad de factores impidió que Brasil lo adquiriese y terminó en la Armada Británica. Chile tuvo una réplica tardía a esta carrera ordenando la construcción de dos acorazados en Gran Bretaña que eran más poderosos individualmente considerados que los de los otros países de la región. Uno solo de ellos, el *Latorre*, se incorporó en definitiva a la Armada; el otro fue adquirido por Gran Bretaña con motivo de la Gran Guerra siendo convertido en portaaviones.

El acaecimiento del conflicto mundial y el enorme costo de este tipo de construcciones navales puso fin a la carrera de los acorazados. Es interesante destacar aquí nuevamente la excelencia tecnológica de los buques especialmente de los brasileños y del chileno, en cuanto incorporaron los últimos avances de la tecnología especialmente en la propulsión y el armamento; se advierte de igual modo, el imperativo tecnológico como factor contribuyente al desarrollo de esta competencia.

Durante los años 20 y 30 Argentina abandonó el concepto de paridad y lo reemplazó por el de supremacía. En lo sustancial éste apuntaba a tener una capacidad militar el doble que la de cualquier adversario potencial; en otras palabras esta capacidad

estaba orientada a combatir exitosamente una guerra en dos frentes simultáneos, que no podían ser otros que Chile y Brasil<sup>14</sup>.

Durante este período la competencia no se manifiesta solamente en el ámbito naval y se extiende también al tamaño, calidad y equipamiento de los ejércitos. En la década del 30 además, hace su irrupción el elemento aéreo el que ya ha logrado una considerable madurez. Entre 1930 y 1940 Argentina efectivamente logró una indisputada superioridad frente a Brasil y a Chile considerados individualmente; es discutible si tal superioridad se extendía a ambos simultáneamente. Esto fue la consecuencia por un lado de un ambicioso plan de reequipamiento naval y aéreo de Argentina y además de una década de subinversión en defensa en Chile como consecuencia de los acontecimientos políticos de comienzos de los años 30s.

En esta época se advierte además el resurgimiento del Perú como potencia militar en la región. Hacia 1932 este país comenzó un rápido proceso de reequipamiento de sus fuerzas armadas caracterizado por la incorporación de tecnología avanzada especialmente en sus fuerzas terrestres y aéreas, así como la definición de una doctrina militar moderna y diríase, audaz la que se puso exitosamente en práctica en el conflicto con Ecuador en 1941.

Se generó así una curiosa situación en cuanto Perú y Argentina potenciaron sus fuerzas armadas pero sin que ello implicara una competencia en cuanto Chile no respondió al desafío. Sólo hacia fines de la década este país intentó una débil respuesta la que se vio comprometida por una deficiente selección de los sistemas que se adquirieron y además por el inicio de la Segunda Guerra Mundial que cerró el acceso a los potenciales proveedores<sup>15</sup>.

#### *- Los equilibrios forzados*

El término de la Segunda Guerra Mundial alteró totalmente el panorama estratégico de la región. Desde luego reforzó e hizo inmutable la superioridad y el dominio de Estados Unidos; además quedaron obsoletos casi todos los equipos militares y la totalidad de las doctrinas militares de los países del Cono Sur, incluyendo a Perú. Luego de algunos débiles intentos de Argentina de mantener una política de poder frente a Estados Unidos, se produjo un inevitable alineamiento de todos los países dentro del esquema estratégico general de Washington.

La tendencia a los equilibrios militares en la región se reafirmó, ahora como política oficial de Estados Unidos. Como

consecuencia de esto y de la estructuración formal del sistema de seguridad hemisférico en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) se inició un proceso de transferencias militares desde Estados Unidos a todos los países de América, utilizando un criterio de paridad numérica estricta; además los equipos entregados estaban orientados más a los cometidos específicos que se asignaban a cada país en caso de una confrontación global con la Unión Soviética que a sus necesidades de defensa intrínsecas. La mayoría de las naciones involucradas consiguieron compatibilizar de alguna manera este cometido "global" con sus propias orientaciones estratégicas, regidas de alguna manera por la idea de paridad con los vecinos. Desde fines de los 40 hasta comienzos de los 60 los países del Cono Sur matizaron en distinto grado, la dependencia militar de Estados Unidos con adquisiciones en Europa especialmente en Gran Bretaña lo que les permitió mantener una semblanza de equilibrio.

*- La competencia armamentista de los 70 y 80*

Hacia fines de la década de los 60 comenzó un proceso de potenciamiento militar en algunos países de la región, específicamente Argentina y Perú, que desembocaron en una competencia armamentista que en definitiva involucró casi a todos los países de América del Sur en una forma variable. Las causas de este proceso fueron varias e incluyeron una disminución de la influencia norteamericana, el advenimiento de gobiernos militares en algunos países, una mayor disponibilidad de recursos y la reactivación de conflictos fronterizos que en algunos casos escondían confrontaciones de mayor aliento relacionadas con los liderazgos políticos locales. La competencia resultante, especialmente en el Cono Sur, tuvo elementos del modelo de Acción-Reacción en su dinámica general pero estuvo condicionado además, por las estructuras domésticas y por el imperativo tecnológico, lo que se plasmó en la incorporación de elementos militares de alta sofisticación, adquiridos en Europa (Argentina) y en la Unión Soviética (Perú).

Esta competencia se extendió durante toda la década de los 70 involucrando especialmente a Chile y a Brasil y sólo amainó a comienzos de los 80 aunque en alguna medida continuó hasta fines de dicha década. Este período se caracterizó por períodos de extrema tensión entre Chile y Perú (1974-1975) y entre Argentina y Chile (1978-1984). Además en 1982 se produjo el Conflicto del Atlántico Sur que tuvo a la postre un efecto significativo sobre el potencial argentino. Esta competencia es especial-

mente relevante en cuanto el actual potencial militar de los países del Cono Sur proviene en buen grado de la inversión realizada por los diversos actores en esta época.

Por otro lado, es pertinente destacar que entre 1990 y 1994 ha continuado un proceso lento de potenciamiento militar en algunos países, incluido Chile, el que se ha producido por la vía de la sustitución de material obsoleto, pero sin que esto llegue a constituir una competencia armamentista en la región. Con todo, es oportuno destacar nuevamente que el concepto actual de equilibrio estratégico, al menos en opinión de las autoridades de los países de la región, gira en torno al balance militar puramente tal sin alusión a los otros elementos de poder que configuran la ecuación real en el Cono Sur<sup>16</sup>.

El desarrollo de competencias armamentistas asociadas a los fenómenos de políticas de poder y de equilibrios estratégicos en la región fue una consecuencia casi inevitable de la naturaleza de las relaciones de seguridad en el Cono Sur y en términos más generales en toda América del Sur. Algunas de las competencias fueron el resultado más de la existencia de desconfianzas y rivalidades latentes que de un deliberado propósito de asumir una posición de superioridad del Estado que aparecía como retador; es el caso de la etapa inicial de la competencia naval entre Chile y Perú, en la cual este último país que apareció como iniciador de la competencia fortaleció su poder naval más como consecuencia de las posibilidades financieras y políticas que le otorgó un período de estabilidad y auge económico, que de un intento específico de asumir concretamente una condición de supremacía en la costa del Pacífico; algo de esto hubo, sin duda; el episodio de las corbetas *O'Higgins* y *Chacabuco* así lo prueba<sup>17</sup> pero no fue esta la motivación central de la actitud inicial del Perú. Lo mismo es válido para con la competencia entre Chile y Argentina iniciada en 1888; el programa naval chileno de ese año obedeció fundamentalmente a la convicción del Presidente Balmaceda de la necesidad del país de contar con una fuerza naval poderosa tanto para proteger sus costas cuanto para apoyar su activo comercio exterior. No está ajeno a las ideas del Presidente además, el hecho que el contar con una capacidad militar significativa constituía un poderoso apoyo a la política exterior chilena; fluye de lo anterior que dicho programa no estaba directamente orientado contra la República Argentina pero no obstante generó una competencia que según se ha expresado, duró hasta 1902 en una dinámica de creciente animadversión y espíritu confrontacional.

Lo anterior, confirma el aserto inicial en cuanto las competencias armamentistas reflejaron el estado de las relaciones de seguridad multilaterales en la región; la existencias de políticas de poder no mitigadas por esquemas de cooperación, generó una atmósfera de desconfianza que facilitaba y potenciaba las rivalidades en el plano militar. Este fenómeno subsistió durante el presente siglo; los procesos de reequipamiento y modernización militar de Argentina y Perú durante los años 30 y de Brasil, Argentina y otros durante los años 50, crearon una profunda desconfianza en los demás países de la zona. El hecho que esto no derivó en carreras armamentistas abiertas en esa época obedeció más que nada a la existencia de fenómenos políticos domésticos en los países potencialmente afectados, entre ellos Chile, que dieron como consecuencia una subinversión en defensa durante largos períodos; después de 1945 esta situación se vio además comprometida por una confianza excesiva en los esquemas de seguridad hemisféricos. Todo esto apunta al hecho que, en la valoración de los equilibrios estratégicos como factores de estabilidad regional es necesario comprender claramente la dinámica de las competencias armamentistas de modo de evitar su repetición; ello implica comprender que en un esquema de equilibrios es posible que algunos estados tengan una capacidad militar algo superior a otros pero sin que ello signifique designios de suyo negativos para con la seguridad de estos últimos. Un proceso integrado de Medidas de Confianza Mutua puede contribuir decisivamente en este sentido.

### **Chile y los equilibrios de poder**

Casi desde los inicios de su vida independiente, Chile propugnó el establecimiento de equilibrios de poder en la región sudamericana como fundamento de la mantención del sistema político internacional en la zona y de su propia seguridad. Esta actitud estuvo motivada fundamentalmente por la premisa central de la política exterior chilena desde el momento mismo de la Independencia, la cual es el ser un país de *statu quo* que no busca ampliar su extensión geográfica ni su esfera de influencia regional más allá de límites legítimos que no afecten los de los demás estados.

Desde este punto de vista, el comportamiento internacional de Chile califica casi exactamente en la enumeración que hace Burr respecto a los requisitos de las políticas de poder, especialmente en su premisa básica, es decir, que los estados miembros

comparten la convicción de que cualquier cambio importante en su posición relativa puede afectar los intereses de los estados miembros por lo que cada uno insiste en mantener la situación de equilibrio y al mismo tiempo intenta mejorar su posición en el sistema<sup>18</sup>.

Chile fue un actor relativamente tardío en las políticas de poder regionales. Las vicisitudes de las luchas de la Independencia, los traumas de la primera época republicana y el caos posterior a la abdicación de O'Higgins hicieron que el país inicialmente estuviese volcado fundamentalmente sobre sí mismo. Sólo con el establecimiento del denominado Estado en Forma hacia 1833-34 la República comenzó a participar en los asuntos internacionales en la región. Esta integración fue paralela con el fortalecimiento del proceso de desarrollo político, económico e intelectual del país en términos de integrarse en una sola gran iniciativa política.

Casi inevitablemente, Chile se vio envuelto en los acontecimientos políticos de Perú y Bolivia, en una atmósfera de desconfianza y animosidad con el antiguo virreinato y cuyos orígenes se remontaban a la época colonial. En este período, Chile avizora el balance de poder en términos fundamentalmente de la subsistencia de los distintos estados nacionales como forma de impedir la creación de supranaciones cuya asimetría de poder afectase la independencia de las demás; esta por cierto era una actitud bastante compartida por los demás países de la región, o al menos aquellos que ya estaban formados. En mérito de esta concepción del equilibrio y considerando además los factores subjetivos recién citados, Chile no vaciló en ir a la guerra para desarticular la recién formada Confederación Perú-Boliviana, cuyo poder potencial fue visto por su clase dirigente como una clara amenaza a la subsistencia de la República.

La victoria en la guerra contra la Confederación convenció a Chile del valor de las premisas en que esta se había fundado: la necesidad de mantener un equilibrio que asegurase la existencia de la nación y le permitiese continuar en paz y tranquilidad su proceso de desarrollo. Los objetivos centrales de la política exterior chilena en esa época se pueden resumir como el deseo de mantener relaciones cordiales con los vecinos, evitar la injerencia de éstos en la política doméstica del país (algo frecuente en aquella época) y casi lo más importante, el aumento del comercio exterior, fuente matriz del desarrollo. La clase dirigente del país comprendía ahora de una manera racional, la conveniencia de mantener una condición de equilibrio como requisito para

el desarrollo de los objetivos de la política exterior. Por otra parte, el triunfo militar dejó a Chile en una posición casi inevitable de árbitro de los equilibrios en la costa del Pacífico, situación que retendría de hecho por el resto del siglo. Chile adoptó un rol internacional proactivo promoviendo el entendimiento con los demás países de la región. Con todo, según era bastante frecuente en aquella época, la política exterior no era apoyada por una capacidad militar equivalente.

Durante la década de los 1840s Chile comenzó a tener los primeros problemas derivados de las delimitaciones fronterizas pendientes tanto en su frontera con la Confederación Argentina como con la República de Bolivia; esta fue una consecuencia tardía de la deficiente delimitación de las reparticiones administrativas de la Corona Española y cuya solución de alguna manera ha subsistido hasta el presente. En este mismo período Chile, al decir del mismo Burr, se convirtió en el campeón del balance de poder en la costa del Pacífico, extendiendo su influencia hasta la actual Colombia, con frecuentes iniciativas políticas en todos los países; particular mención cabe a la actitud chilena frente a la mantención de la independencia de Ecuador frecuentemente puesta en jaque ora por Colombia ora por Perú.

Chile, en un éxtasis de solidaridad americana pero que además era coincidente con su papel mediador en los equilibrios estratégicos regionales, intervino en la Guerra con España donde sufrió más que cualquiera de los otros países participantes, en no poca medida por carecer de fuerzas militares suficientes. Por otra parte, este conflicto enmascaró temporalmente el incipiente conflicto en la frontera norte con Bolivia. En esta misma época Chile comenzó a participar de los esquemas regionales de poder, especialmente al demostrar su preocupación frente a la suerte eventual de Paraguay, cuya existencia era apreciada como necesaria para la mantención de los equilibrios de poder regional en los términos en que estos eran entendidos por las élites políticas chilenas. Por otro lado, el lento potenciamiento de la disputa limítrofe con la República Argentina contribuyó a la ampliación de la esfera geográfica en que los conceptos de equilibrio eran entendidos por Chile.

La experiencia de la Guerra con España y la dinámica general que adquirirían los balances de poder en la región hicieron que Chile comenzara un proceso de potenciamiento de su capacidad militar, orientada inicialmente al aspecto naval. Frente a la superioridad que representaban los buques blindados en servicio con la Marina del Perú, en 1872 la Administración del

Presidente Errázuriz Zañartu, como se ha expresado anteriormente, ordenó la construcción de los blindados *Cochrane* y *Blanco Encalada* y de otros buques que dieron una clara superioridad naval a Chile. Este programa fue oportuno porque durante la década comenzó un proceso de confrontación creciente de intereses entre Chile -Perú y Bolivia- Argentina en términos de crear una situación extremadamente compleja para la política exterior de la República. El concepto mismo de equilibrio estratégico en los términos chilenos se vio seriamente comprometido; la buena voluntad de Brasil no fue suficiente para restablecer el balance. Desde 1876 en adelante las crisis con Argentina y Bolivia se desarrollaban alternativamente. La existencia de una sólida fuerza naval disminuyó el peligro de confrontación con Argentina pero no impidió el inicio de la Guerra del Pacífico a comienzos de 1879.

El término de la Guerra del Pacífico dejó a Chile en una posición de indisputado liderazgo en la costa del Pacífico y aun a nivel continental. La clase dirigente chilena, por su parte, estaba determinada a mantener dicha condición. Su Ejército aunque disminuido en número respecto del organizado durante el conflicto seguía siendo muy poderoso; la Armada era la más grande de la región, con excepción de la de Brasil, y estaba mejor entrenada. La Nación estaba unida y existía un alto grado de consenso respecto al posicionamiento internacional del país; por otra parte las ganancias provenientes de las exportaciones de salitre proporcionaban una sólida solvencia al mantenimiento de la condición de Chile en los balances de poder regionales.

En este período, la República buscó una condición de supremacía política y militar. Ello significó la adopción de una política exterior proactiva y del inicio de programas de potenciamiento militar, tanto tecnológico como de perfeccionamiento de los recursos humanos. La principal amenaza que se preveía en aquel entonces provenía de Argentina, país que aunque inferior en capacidad militar era ya más grande en tamaño y casi el doble en población, en un proceso acelerado de expansión principalmente debido a la masiva inmigración europea. La actitud internacional de Chile no estaba directamente orientada en contra de Buenos Aires. antes bien, representaba el genuino interés de mantener una condición privilegiada en el concierto regional, pero inevitablemente tenía un efecto considerable en la totalidad de las relaciones entre ambas naciones.

La Guerra Civil que afectó al país durante el año 1891 no alteró en lo sustancial este cuadro. Muy por el contrario, de

alguna manera pareció fortalecer la posición del país, especialmente en cuanto llevó al poder a un almirante aunque ello no significó la instalación de un gobierno militar. La Administración del Almirante Montt continuó el potenciamiento del poder naval, ya dentro de la competencia armamentista declarada con Argentina a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores y con el potenciamiento del Ejército, según se advierte en sucesivas leyes de asignación de recursos para la defensa<sup>19</sup>.

Sin embargo, la Guerra Civil sí tuvo un efecto considerable en el posicionamiento internacional del país. La consecuencia política más relevante del conflicto fue la instauración de un gobierno de corte semi-parlamentario, en el cual la autoridad del Presidente de la República se vio seriamente menoscabada y la estabilidad de los gabinetes quedó definitivamente afectada; el nombramiento de los ministros dependía de la voluntad del Congreso que a su vez estaba sometido a los dictados de mayorías eventuales, efímeras y carentes de una visión amplia de los objetivos nacionales. Esta situación significó el fin de uno de los elementos más valiosos de la política exterior chilena cual fue la unidad de decisión, radicada en el Ejecutivo, y en términos más amplios, los altos grados de consenso nacional respecto de aquella; en el largo plazo esto fue fatal para el país en términos de comprometer seriamente toda su capacidad de gestión política, administrativa, financiera y aun militar.

La dirigencia política chilena y el estamento castrense volvieron a pensar en términos de equilibrio; en cierto modo ello fue la consecuencia inevitable de la condición del país durante la década de los 1890s y un reconocimiento prudente a la condición que había adquirido Argentina en ese mismo período. Esta nueva actitud quedó plasmada en los aludidos Pactos de Mayo, en los cuales ambas naciones se reconocen equilibradas en su poder relativo y se comprometen a mantener dicha condición. Esta actitud se prolongó con los años, pero se orientó cada vez más hacia su variable netamente militar; el tardío pero no menos espectacular ingreso de Chile a la denominada 'carrera de los acorazados' constituye una prueba de ello: de no haber mediado el inicio de la Gran Guerra, Chile hubiese contado con la fuerza naval más poderosa del continente al sur del Río Grande.

Con todo, ese fue probablemente el último intento deliberado del país de mantener al menos una paridad estratégica en la región. De ahí en adelante, una pluralidad de factores políticos domésticos afectaron decisivamente los aspectos estratégicos del posicionamiento regional del país; a contar de la

solución definitiva del problema de Tacna y Arica en 1929, la defensa dejó de ser una cuestión prioritaria de la sociedad chilena. A su turno, los acontecimientos políticos de 1931-32 abrieron un abismo entre la clase política y el estamento militar que se reflejó en más de dos décadas de muy baja inversión en defensa. De alguna manera subsistió alguna forma inconsciente de deseos de balance estratégico; dispersos e inconexos programas de equipamiento militar así lo prueban pero el logro de tal condición no era ya una política concreta y definida del país.

Por otro lado, desde principios de siglo, Chile comenzó a compensar su decadencia relativa en términos de poder objetivo con el aumento de su prestigio internacional, que nunca estuvo verdaderamente bajo, sustentado en una tradición creciente de respeto al derecho internacional y en una actividad diplomática fina, a veces sagaz y siempre elegante, tradiciones que se han mantenido hasta la actualidad.

En el plano militar, la participación de Chile en el sistema de seguridad hemisférico le permitió acceder a las transferencias militares americanas a partir de 1942 aunque ello implicó un costo considerable en su posición de poder relativo en cuanto esto inevitablemente llevó a un alineamiento estratégico con Estados Unidos. Este período es coincidente con el que se ha denominado de los Equilibrios Forzados, impuestos por Estados Unidos a todos los países de la región. Como antaño, subsistió la idea del equilibrio, especialmente en sus variables militares; por ello el país reaccionó a la competencia armamentista de los años 70 ya aludida, realizando una inversión significativa pero inferior a la de sus potenciales rivales<sup>20</sup>, la que además se vio complicada por los acontecimientos políticos domésticos de los años 70.

No es aventurado decir que la idea de equilibrio estratégico, aunque sea solamente en el plano militar subsiste actualmente tanto en el estamento castrense como -y esto es más significativo- en la clase política. Uno de los fenómenos más característicos del actual proceso político chileno es el alto grado de consenso existente en todos los referentes políticos significativos respecto a la necesidad de mantener una gran capacidad militar acorde con las necesidades estratégicas del país así como por impulsar un proceso permanente de modernización tecnológica de las fuerzas armadas<sup>21</sup>. Por primera vez en varias décadas existe interés en el estamento político por los temas de seguridad internacional y por sus aspectos netamente de defensa involucrados. Existe actualmente un proceso embrionario de definición de una política de defensa explícita que eventualmente ha de

englobar a todos los referentes políticos y a las instituciones militares. En este contexto y habida consideración de la existencia de los referidos consensos, es posible esperar que la idea de equilibrio en su variable militar al menos, y muy posiblemente en su perspectiva amplia quedará definitivamente incorporada en la postura estratégica del país<sup>22</sup>.

### **Diagnóstico y perspectivas**

Los equilibrios de poder han jugado un papel significativo en la historia de las relaciones internacionales en América del Sur, especialmente en el Cono Sur. Desde sus formas más primitivas orientadas básicamente a la mantención de los estados nacionales como forma de evitar la creación de supraestados que afectaren la independencia de los demás, hasta los planteamientos más sofisticados del tema, los balances han sido un factor importante en la interacción de los distintos países del Continente.

Las naciones de América del Sur han vivido desde su independencia en un esquema orgánico de políticas de poder caracterizado por una actitud consciente de posicionamiento en el sistema y de desarrollo de sus propios intereses en torno a hacer de este sistema algo funcional a sus propios objetivos nacionales. Es en este entorno donde deben ser visto los equilibrios estratégicos. En esta ecuación, la existencia de los balances ha sido fundamental al mantenimiento de la paz. Esta afirmación puede parecer extraña habida consideración del acaecimiento de al menos ocho conflictos armados importantes en la región; sin embargo es fácil advertir que de no haberse aceptado por las elites políticas locales la idea de equilibrio, la situación internacional podría haber sido mucho más caótica, especialmente durante el siglo XIX en el cual la existencia de tales balances fue en muchos casos el único factor disuasivo presente.

En este mismo orden de ideas, los equilibrios estratégicos han tenido un rol importante en el mantenimiento de la paz; de hecho el siglo XX ha sido mucho más pacífico en América del Sur, no obstante existir una alta conflictividad latente. Es efectivo que el desarrollo progresivo de las relaciones internacionales especialmente en sus aspectos jurídicos y económicos han generado otros factores de contribución a la paz cuyo curso es bastante evidente, pero no es menos cierto que la paridad estratégica, aun en sus variables meramente militares han sido decisivas en el mantenimiento de la paz en situaciones específicas. Entre estas

cabe citar la tensión entre Chile y Perú en 1974-75 y la crisis de 1978 entre Chile y la República Argentina.

En la actualidad la región sudamericana, en cuanto dice relación con la temática de seguridad internacional, vive una situación paradójica. Por un lado, se desarrolla un proceso creciente y vigoroso de integración regional caracterizado por iniciativas políticas y comerciales de gran envergadura y cuyo destino parece por fin, auspicioso; asimismo, se advierte un fortalecimiento de los foros nacionales y el surgimiento de nuevas instancias de diálogo y concertación política entre los actores más relevantes del hemisferio y en términos más genéricos se aprecia una renovada voluntad de paz y cooperación entre los diversos estados de América del Sur<sup>23</sup>. Paralelamente, existen en la región diversos factores que eventualmente pueden atentar contra la paz y la estabilidad, entre los que cabe destacar los siguientes:

- los efectos de la desregulación del sistema de seguridad internacional que radica en regiones periféricas, entre las que debe contarse Sudamérica, las posibilidades de conflicto armado.
- La fenomenología de seguridad asociada a los procesos de integración, que se deriva de la creación de grandes magnitudes político-económica cuyos intereses pueden afectar a otros estados o agrupación de estados en la misma región. Aun los procesos de integración bilaterales tienen una fenomenología de seguridad propia y a veces compleja.
- El término de la condición de estabilidad global de la problemática estratégica de los países de la región derivados del fin de la Guerra Fría.
- Finalmente, se advierte en la región una tendencia, aunque no muy constante al potenciamiento de las fuerzas armadas locales merced de la incorporación progresiva de tecnología avanzada, fenómeno este ya muy perceptible en las competencias de fines del siglo pasado y comienzos del actual.

A lo anterior debe agregarse el colapso efectivo de los esquemas formales de seguridad hemisférica concretados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, cuyos planteamientos básicos suponían la existencia de una confrontación global y permanente entre el Occidente y el Mundo Socialista, hoy día extinta.

En esta perspectiva entonces, se advierte la necesidad de compatibilizar los procesos políticos y económicos de integración con un esquema igualmente vigoroso y funcional de seguridad regional. Este proceso será sin duda lento; la subsistencia de resabios de desconfianza entre los principales actores de la región, la subsistencia y aun el surgimiento de conflictos de intereses entre estos y en términos más amplios la supervivencia de formas tenues y también sutiles de políticas de poder, especialmente en el Cono Sur complican el logro de acuerdos definitivos y de gran aliento en torno al tema de la seguridad regional.

Esto sugiere la prudencia y la lentitud en la búsqueda de un sistema de seguridad hemisférico. Pero por otro lado existe, al igual que antaño, un grado bastante considerable de conflictividad regional en términos que puede implicar el uso actual o potencial de la fuerza; el reciente conflicto entre Ecuador y Perú es una prueba ominosa de lo afirmado. Hay entonces una dicotomía entre la necesidad de avanzar con cautela en el tema de la seguridad regional y la necesidad de prevenir el acaecimiento de conflictos que puedan implicar la utilización de la fuerza.

Lo anterior, no ha pasado desapercibido a las elites políticas regionales; ello ha motivado el surgimiento de iniciativas diríase de objetivo limitado y de aplicabilidad progresiva en el ámbito de la seguridad como son precisamente las Medidas de Confianza Mutua, orientadas a un tiempo a disminuir las posibilidades de conflicto en el corto y mediano plazo y a generar las condiciones más amplias necesarias para abordar con mayor profundidad la totalidad de las temáticas de seguridad.

En este mismo contexto surge el tema de los equilibrios estratégicos. La mantención de algunas suertes de balance en las capacidades militares de los principales actores regionales, considerando al menos su realidad geográfica, puede constituir un valioso aporte a la mantención de la paz y la estabilidad en el corto y mediano plazo. Este es el punto de interrelación entre las Medidas de Confianza Mutua y los equilibrios estratégicos; aquellas se integran con éstos en la creación de condiciones objetivas de mantenimiento de la estabilidad y paralelamente, las medidas deberían evitar que la noción de equilibrio dinamizada genere desconfianzas en algunos actores evitando de ese modo la potenciación de eventuales competencias armamentistas.

Pero el valor de los equilibrios estratégicos en la seguridad regional es más profundo. La aceptación consciente de los estados de la existencia de una condición de paridad, en los

términos planteados, no sólo apuntaría al apuntalamiento del esquema genérico de estabilidad y seguridad sino que podría contribuir positivamente al inicio en el futuro de alguna forma de reducción de gasto militar en la región. Este último aspecto es de particular significación; históricamente todas las iniciativas locales de desarme o incluso de reducción de gasto militar han fracasado, en muy buena medida porque no han tomado en consideración la posición relativa de cada Estado dentro del sistema de seguridad local; desde luego estos reiterados fracasos no han hecho sino evidenciar lo que se ha sido la constante en cualquier proceso de reducción militar: las reducciones no pueden ser lineales entre países que de suyo son disimilares. Sólo es posible disminuir en magnitudes equivalentes que aseguren la paridad, la que por lógica debe ser establecida antes del inicio del proceso de reducción. Alternativamente, la reducción debe ser el producto de un acuerdo entre los actores de un sistema determinado para lograr la paridad; este es precisamente el fundamento del Convenio de Reducción de Armas Convencionales en Europa.

Es evidente que en el largo plazo la implementación formal de una condición de equilibrio estratégico en la región es extremadamente compleja. Militan contra ella en primer lugar la circunstancia que un equilibrio en los términos propuestos puede implicar considerables asimetrías en la capacidad militar de los estados del sistema, lo que incide sobre variables políticas domésticas en los mismos; en segundo lugar, la subsistencia aunque sea tenue y sutil de políticas de poder afecta la posibilidad de formalizar claramente la condición de equilibrio.

Idealmente, una condición de equilibrio en la región debería abarcar la totalidad de los factores relevantes en la ecuación de poder de todos los estados del sistema, aunque con mayor énfasis en aquellos de mayor significación objetiva; en segundo lugar, esta situación implicaría el reconocimiento por parte de los líderes políticos y militares locales de la existencia de una distribución desigual de los factores de poder en cada país individualmente considerados; y en tercer término, la condición de equilibrio debería manifestarse en torno a un consenso explícito entre todos los países de la región, consenso que debería extenderse a los referentes políticos domésticos de cada Estado.

La tarea parece formidable y sin embargo es necesaria. La noción de equilibrio estratégico aplicada a la seguridad regional tiene un cometido inmediato en cuanto a generar en conjunto con otros factores condiciones de estabilidad y en el largo plazo puede

contribuir a disminuir los factores básicos de conflictividad en el hemisferio, sin afectar los legítimos intereses de seguridad de cada miembro del sistema.

## Notas

1. Esta es, por ejemplo, la aproximación de Morgenthau y de Kissinger. Ver Morgenthau, Hans *Politics among Nations*, Knopf, New York, 1954; y Kissinger, Henry, *Memorias*, varias ediciones.
2. Definición del autor, basada en la contenida en su artículo, "América del Sur: la necesidad de un equilibrio estratégico" en: A. Toro y A. Varas (eds.) *La situación estratégica latinoamericana: crisis y oportunidades*. FLACSO, Instituto de Estudios Internacionales, 1992.
3. Por ej. la Europa resultante del Congreso de Viena.
4. Un ejemplo en este sentido es la percepción existente en Gran Bretaña durante la década de los 20 que la amenaza más clara a sus intereses provendría posiblemente de Estados Unidos ¿que podría intentar la conquista de los dominios del Caribe!.
5. Definición basada en la de Mearsheimer; ver Mearsheimer, John J. *Conventional Deterrence*, especialmente la introducción.
6. Este planteamiento y el modelo de competencia están tomados de Morgenthau; ver Morgenthau, *op. cit.* Parte IV. La tesis del sistema de equilibrios múltiples es original del autor.
7. Listado tomado, con modificaciones, del compilado por Burr en Robert N. Burr, *By reason or force Chile and the balancing of power in South America, 1830-1905*, varias eds.
8. Entre muchos ejemplos, véase el texto del Tratado de 1856 entre Chile, Ecuador y Perú.
9. El caso del Congreso Hemisférico de México de 1840.
10. Aunque hay excepciones. La actitud del presidente Anibal Pinto de Chile, en 1879 es una entre varias del periodo.
11. Planteamiento similar al efectuado por Burr, ver Burr *op. cit.*, introducción.
12. En este sentido, véanse por ej. las declaraciones de los entonces ministro de defensa y comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile, Patricio Rojas y general Ramón Vega, a propósito de la decisión de adquirir el avión Mirage 5 (denominado Eikan en servicio chileno) para reemplazar a los aviones H Hunter a comienzos de 1994. Ambos personeros insistieron reiteradamente que tal adquisición "no alteraría el equilibrio estratégico en la región".
13. La participación de Sud América en esta competencia tuvo, al menos en sus comienzos, algo de opereta; los navíos mandados a construir por Brasil superaban en todo a sus congéneres británicos; los argentinos construidos como respuesta a los brasileños seguían igual patrón. Aún el ordenado por Chile apuntaba a la supremacía técnica absoluta. Hubo, por algunos cortos años, la ilusión de poder seguir a las grandes potencias en esta competencia. Pero en definitiva de los más de 120 navíos acorazados construidos entre 1905 y 1946, sólo 5 fueron sudamericanos lo que refleja claramente la imposibilidad de competir

- globalmente en esta carrera que siempre tuvieron los países de la región.
14. Robert Sheina; *Latin America, a naval history 1810-1987* U.S. Naval Institute, 1987, especialmente los capítulos 3 y 5.
  15. En relación a esta materia ver: Meneses E. y Navarro M. *Política de Defensa; el caso de la adquisición de sistemas de armas*. Documento de trabajo N°161, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, 1989.
  16. Ver nota 12.
  17. Las corbetas O'Higgins y Chacabuco en construcción en Inglaterra al inicio de la Guerra con España, fueron embargadas por ese país hasta el fin de las hostilidades. Igual cosa ocurrió con buques españoles también en construcción en astilleros británicos; Chile deseaba lograr la entrega de sus navíos y para tal efecto agentes chilenos y españoles cooperaban en Londres, aun durante las hostilidades. Tal maniobra fue entorpecida por agentes peruanos que declararon oficialmente que existía un estado de guerra entre su país y Chile, pese a que la verdad era exactamente la contraria: había una condición de alianza entre ambos países precisamente para hacer frente a la amenaza española. El incidente dio origen a un sensible deterioro en las relaciones bilaterales. Perú alegó una "traición" chilena y Chile acusó a Lima de "hostilidad" en la relación bilateral.
  18. Burr, *op. cit.*, introducción.
  19. Estas dicen relación fundamentalmente con los gastos derivados del proceso de modernización del Ejército, iniciado durante la presidencia de Balmaceda y que incluyó la contratación de instructores alemanes (los que se unieron a las fuerzas del Congreso durante la Guerra Civil) y la apertura de la Academia de Guerra para el perfeccionamiento superior de los oficiales. En el ámbito técnico, la modernización incluyó nueva artillería de origen alemán, aumento y mejora del parque de armas portátiles de infantería y elementos de señales.
  20. Ver cuadro, p. 28.
  21. Respecto de este tema, ver por ej., Miguel Navarro; Puntos de Acuerdo para una Política de Defensa de Consenso; en Revista *Sociedad y Fuerzas Armadas N°1*, Instituto de Ciencia Política, U. de Chile, 1989.
  22. Véase por ejemplo, la propuesta efectuada por el Instituto Libertad en Julio de 1995, en la que se alude expresamente a la existencia de un equilibrio estratégico como objetivo que debería informar la definición de una Política de Defensa en Chile.
  23. Entre muchos trabajos, véase por ej. Boris Yopo: *"La Concertación Política en América Latina. De Contadora al Grupo de Río*. Documento de Trabajo, PROSPEL, 1991.