

**PERCEPCIONES DE AMENAZA Y
POLITICAS DE DEFENSA
EN AMERICA LATINA**

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y POLITICAS DE DEFENSA EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS
ANDRES FONTANA
FERNANDO BUSTAMANTE
THOMAZ GUEDES DA COSTA
JUAN VELIT
CARLOS MARIA LEZCANO
ANDRES SERBIN
ALBERTO MULLER ROJAS
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON
EMILIO MENESES
MARIO BARROS VAN BUREN
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEAA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEa) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEa

Inscripción Nº 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

PRESENTACION	I
LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL Augusto Varas	1
PRIMERA PARTE	71
AMERICA DEL SUR	
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989 Andrés Fontana	73
LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA Fernando Bustamante	117
LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA Thomaz Guedes da Costa	193
EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU Juan Velit Granda	211

POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY Carlos María Lezcano	249
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA Andrés Serbin	269
EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO Alberto Müller Rojas	317
SEGUNDA PARTE	355
CHILE	
DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE VA Rigoberto Cruz-Johnson	357
PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA Emilio Meneses	365
CHILE Y EL OCEANO PACIFICO Mario Barros van Buren	443
LAS MISIONES DE LA ARMADA VA Jorge Arancibia Reyes	467
AUTORES	493

PRESENTACION

PRESENTACION

El seminario *Percepciones de Amenazas y Políticas de Defensa en América del Sur*, organizado conjuntamente por el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada (CEEA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), permitió llevar a cabo una interesante interacción académica en torno a esta temática de permanente actualidad.

Estimamos que era conveniente realizar en nuestro país una reflexión de esta naturaleza a fin de conocer y contrastar la visión que tenían los cientistas políticos regionales, sobre los efectos que el término del mundo bipolar ejercería en nuestro entorno geográfico en materias de defensa y de seguridad. Dado que la percepción de las amenazas, es decir, de las oposiciones al cumplimiento de los objetivos de los Estados, constituye una de las variables más importantes para definir las políticas y estrategias de seguridad, su estudio ha sido y es una necesidad de primera prioridad.

La importancia de percibir bien las amenazas trasciende el ámbito político o la simple conceptualización y se extiende también hacia el ámbito económico. En efecto, los Estados que mantienen políticas de seguridad, sean éstas defensivas o agresivas, pueden orientar sus esfuerzos en términos más eficientes y económicos si poseen una percepción clara de las actuales o potenciales oposiciones a sus objetivos.

Este análisis es de especial importancia para la región sudamericana, si se toman en consideración los veloces cambios acaecidos en el mundo durante este último tiempo. Estos han provocado una transformación total en las relaciones y equilibrios de poder que dominaron el campo internacional durante la guerra fría. Ante estos acontecimientos cabe preguntarse si esta nueva situación mundial permitirá a las naciones vivir en paz, sin la amenaza de conflictos.

¿Es lógico pensar que en adelante la humanidad pueda orientar *todos* los esfuerzos al desarrollo social y económico,

descuidando la seguridad de sus pueblos y la protección de sus legítimos intereses?

De ser positivas las respuestas a las inquietudes planteadas, nos encontraríamos frente a un mundo diferente, hecho que ameritaría un profundo análisis de las estructuras existentes. Sin embargo, la realidad es otra. Los análisis que pregonaban que los enfrentamientos armados en la post-guerra fría disminuirían al punto que se eliminarían los conflictos entre Estados, la crisis y guerra del Golfo Pérsico y los hechos ocurridos en Yugoslavia y en el Sudeste Asiático, confrontan otra cruda realidad.

En la actualidad, no hay indicios que a futuro el mundo viva con menos tensiones. Los acontecimientos que se están produciendo en tan variadas áreas del mundo permiten esperar que en cualquier momento ocurran conflictos en torno a crisis fronterizas, religiosas, tribales, raciales o de soberanía.

Cierto es que el desmembramiento de la Unión Soviética está trayendo consigo la reorientación y el redimensionamiento del poder militar estadounidense en los términos que hemos conocido profusamente. Sin embargo, ésta readecuación no es más que una expresión de la racionalidad que caracteriza las políticas de los Estados y de la vigencia de la relación de causa y efecto implícita en aquella. En último término, el poder militar se adecua tanto a los objetivos nacionales como a la percepción de las amenazas y a la entidad de los recursos existentes.

Es igualmente efectivo que la comunidad internacional, representada en este caso por las Naciones Unidas, se ha propuesto crear las condiciones para crear las bases de una paz internacional duradera. La propuesta del Secretario General de la organización internacional *Una Agenda de Paz* es el esfuerzo más comprehensivo hasta el momento. No obstante, es igualmente efectivo que esta agenda no es capaz - ni lo pretende -, bajo las actuales circunstancias de funcionamiento del organismo y de la realidad regional e internacional, sustituir la legítima defensa de los intereses nacionales asumiendo por su propia cuenta la seguridad internacional de manera integral.

Bajo estas perspectivas, los autores de los trabajos, presentados en el seminario realizado el segundo semestre de 1991, que se incluyen en este libro analizan, desde un punto de vista de la seguridad regional, la percepción de amenazas en sus respectivos países.

Augusto Varas, Coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, contribuye con un documentado trabajo sobre la post-guerra fría, la seguridad hemisférica y la defensa nacional. Su interesante contenido proporciona el marco internacional para el entorno del seminario y aporta orientadores elementos para el análisis global de las ponencias.

Andrés Fontana, distinguido investigador del Centro de Estudios del Estado y Sociedad (CEDES) de la Argentina y miembro del Consejo directivo del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE), destaca su preocupación por el rol de las Fuerzas Armadas, la reforma militar y el desarrollo de capacidades civiles en el campo de la política militar y la defensa nacional en su país. Llega a interesantes conclusiones, que el lector sabrá apreciar.

Thomaz Costa analiza la percepción de amenazas desde el punto de vista de los militares brasileiros, en las décadas de los años setenta y ochenta. En su trabajo, nos llama a comprender cabalmente el rol de la amenaza en las relaciones internacionales y la diferencia que existe entre ella y la percepción que se tiene al respecto. Su investigación explora registros y manifestaciones explícitos, con el fin de identificar el fenómeno en el caso del Brasil, en el período señalado. Su estudio resulta muy interesante. De la misma, forma hemos incluido la valiosa contribución de Fernando Bustamante, investigador asociado de FLACSO-Chile, quien complementa el análisis del caso brasileiro con sustantivas consideraciones sobre el desarrollo de su política de defensa.

Andrés Serbin, profesor de la Universidad Central de Venezuela y Director del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), aporta un documentado trabajo,

elaborado con el propósito de analizar la articulación existente entre la percepción de amenazas y la adquisición de armamentos en Venezuela. Dado que por motivos de última hora no pudo concurrir al seminario, fue sustituido por el Subdirector de ese alto instituto, el señor General de Ejército don Alberto Müller, quien presentó los puntos de vista de su personal enfoque, el cual resultó altamente educativo y orientador sobre la materia.

El caso del Perú, presentado por Juan Velit, profesor del Centro de Altos Estudios del Perú e Investigador del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), tiene la intención de dar una visión panorámica sobre la realidad geoestratégica del Perú y las percepciones de amenaza en ese país. Resultan de particular interés el tratamiento y enfoque respecto de las relaciones Perú-Ecuador, Perú-Chile y Perú-Brasil, así como su formulación de la política de defensa del Perú.

Aun cuando el trabajo de Carlos María Lezcano aquí consignado no fue presentado en el seminario realizado, y dado que éste ha sido parte del programa de estudio comparado que se ha llevado a cabo en conjunto con el resto de las contribuciones, hemos incluido tal ponencia puesto que aporta elementos que amplían la visión sobre los temas aquí estudiados.

El Vice-Almirante señor Rigoberto Cruz-Johnson, en sus intervenciones de apertura y clausura del seminario, proporcionó valiosos elementos de análisis los que han ameritado integrarse en parte constitutiva del conjunto de trabajos que aquí hemos compilado. Su visión histórica y del futuro de la defensa nacional aporta elementos sustantivos que deben ser parte obligada en el análisis y reflexión intelectual y política.

Emilio Meneses, profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, se refiere al caso nacional de Chile y en su trabajo explora con particular interés, la percepción de amenazas y la política de defensa del país, y formula comentarios y proposiciones respecto de la orgánica de la defensa nacional, en busca de una mayor participación de personeros civiles en la toma de decisiones del sector.

Finalmente, el Embajador y Consejero del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada (CEEA), don Mario Barros

Van Buren, aporta una documentada e interesante visión sobre Chile y el Pacífico. Su ponencia recoge la experiencia de su carrera diplomática, así como el hecho de haber sido Embajador de Chile en Nueva Zelanda y otros estados de la Polinesia, que resulta un valioso complemento, para la comprensión de la problemática del área.

El Vicealmirante señor Jorge Arancibia, Presidente del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, en sus palabras de cierre del seminario, hace un importante aporte al tema en estudio, al plantear la forma en que aprecia la existencia de amenazas contra la seguridad y los intereses nacionales del país, que se hacen presente desde, o a través, del Océano Pacífico. De su análisis fluye la importancia de mantener una adecuada planificación de la defensa nacional y la capacidad disuasiva de la Armada; también permite entrever la misión de tiempo de paz de esa institución, como un elemento indispensable en la formulación de la política de defensa del país.

Aun cuando en los últimos años nuevamente se observa un clima de cooperación y concertación regional, de las ponencias aquí compiladas se desprende que en Sudamérica, la nueva situación mundial y las nuevas tendencias a la cooperación regional no han hecho variar significativamente la percepción de los antagonismos históricos y diferencias territoriales que avivan resentimientos y divergencias, provocando a menudo zonas de fricción, que aumentan las tensiones y afectan negativamente las relaciones bilaterales. A éstas, se deben agregar otras percepciones de amenazas existentes en la región, tales como, presiones demográficas, terrorismo, narcotráfico y presiones hegemónicas de países desarrollados.

Lo anterior, recordando lo expresado por Morgenthau, respecto de las relaciones entre las naciones, no hace sino confirmar que desde el punto de vista de los intereses nacionales no existen países amigos, sino Estados con intereses afines o divergentes. Esto nos lleva a considerar que es conveniente que cada país mantenga un poder militar respetablemente

disuasivo, para respaldar las decisiones que su interés nacional aconseje.

En este contexto, propiciar sin considerar las realidades estratégicas circundantes una disminución de los recursos mínimos que las Fuerzas Armadas requieren para el eficiente desempeño de sus funciones o plantear el desarme como respuesta simple a todas las amenazas, puede llevar a que el poder militar de la nación pierda credibilidad y deje de ser disuasivo, restándole de esta forma la necesaria capacidad negociadora al país en los momentos de máxima necesidad.

En el marco del nuevo orden mundial, cabe tener a la vista las políticas de defensa publicadas por las grandes potencias y las declaraciones de significativos personeros que buscan readecuar sus roles y la composición de sus fuerzas. Lo hacen cuidadosamente, manteniendo la capacidad de reconstituirlas en breve plazo, ante posibles cambios en la situación.

De esta forma, parece altamente aconsejable que los países de la región mantengan políticas de defensa realistas, como parte integrante de su política nacional, destinadas a dar una acertada dirección a su defensa nacional, que les permita racionalizar sus necesidades de seguridad. Su adecuada formulación es fundamental para el logro de orientaciones generales concretas, que posibiliten la estructuración de una defensa nacional coordinada y armónica, con la fuerza suficiente para evitar o superar la ocurrencia de conflictos.

Igualmente, pareciera aconsejable mantener y profundizar aquellas políticas tendientes a lograr acuerdos multilaterales que limiten el desarrollo de aquellos sistemas de armas que vayan más allá de una adecuada disuasión, alterando el statu quo regional. De la misma manera, aquellos acuerdos de eliminación de armas de destrucción masiva permiten definir la disuasión de los países latinoamericanos dentro de un marco realista, pero al mismo tiempo abierto a las nuevas posibilidades de cooperación económica y comercial característica de la nueva etapa de desarrollo que vive la región. Así, la mantención de los equilibrios estratégicos regionales se constituye en parte integrante de la capacidad disuasiva nacional.

Las contribuciones que aquí se compilan aportan valiosos elementos de juicio al análisis de esta problemática, representando en su conjunto un trabajo exhaustivo. Bien sabemos que la situación no es estática y que mientras algunos elementos modifican su importancia relativa en el conjunto, hay otros que se agregan a la matriz de análisis, o se marginan de ella. Esto se aprecia con claridad tanto en el plano político, como en el ámbito económico, el que está caracterizado por una creciente interdependencia, por la suscripción de pactos regionales y la proliferación de transnacionales, que proporcionan una importante fundamentación económica a las políticas exteriores de los países.

La existencia de una política de defensa como parte de las políticas nacionales es pues necesaria, para dar una acertada dirección a la organización y al esfuerzo de la defensa. Dicha política deberá determinar los objetivos y las capacidades a alcanzar en el ámbito que le es propio, así como los recursos que se le deben destinar y las acciones necesarias para materializarla.

Entre otras, debe reunir las siguientes características:

- Constituir una política de Estado y poseer, por lo tanto, un componente de permanencia que permita proyectar las visiones y los escenarios políticos no sólo de corto plazo o contingentes, sino aquellos de largo y mediano plazo, ante los cuales es oportuno precaverse. El hecho de constituir política de Estado asegura que entre ésta y las otras políticas de alto nivel, exista la necesaria coherencia.
- Debe ser nacional, es decir, corresponder a las reales necesidades y posibilidades del país, ya que no hay un esquema general que satisfaga todas las situaciones particulares de los Estados. Su elaboración debe derivar de un cuidadoso análisis tanto de los objetivos

nacionales y de los objetivos políticos definidos por los gobiernos, como de las amenazas y los desafíos que se derivan del proceso de su cumplimiento. Con apego a la razón, los países tienden a conservar las políticas que han sido exitosas y modificar aquellas que no han cumplido sus propósitos.

De lo expuesto fluye la complejidad de los temas aquí consignados. Pretencioso habría sido pensar en lograr conclusiones definitivas al término de este seminario. Sólo un análisis meditado y profundo de lo expuesto por los diversos autores y participantes en los debates, entregará a futuro resultados objetivos en lo relacionado con las *Percepciones de Amenazas y Políticas de Defensa en América del Sur*.

El éxito de sus resultados dependerá del grado de asimilación de estos temas por parte de la ciudadanía. Se habrá logrado en gran parte los objetivos que inspiraron la realización de este seminario, si al término de los análisis antes expuestos sus conclusiones llevasen a nuestras sociedades a evaluar objetivamente cómo su seguridad, desarrollo económico y bienestar, exigen una capacidad para disuadir o si fuera necesario, neutralizar cualquier amenaza que pueda perjudicar sus intereses, tranquilidad y soberanía. La historia no ha sido benevolente con las naciones cuyos gobernantes y ciudadanos no estuvieron a la altura de enfrentar las amenazas a su integridad territorial, sus recursos naturales y su patrimonio nacional, cultural e histórico. Si no las percibieron a tiempo, si no hicieron lo necesario para superarlas, merecido les resulta vivir las consecuencias y atenerse al juicio de la historia.

El foro desarrollado sobre estas ponencias, por la calidad de los participantes así como por la profundidad del intercambio ocurrido, resultó de enorme valor e interés. Habría sido particularmente importante incorporarlo a este volumen. Lamentablemente ello no fue posible dada la extensión de su contenido. Para quienes sientan la inquietud académica de conocerlo, tanto el Centro de Estudios Estratégicos de la

Armada, así como FLACSO-Chile, guardan la transcripción en sus archivos a disposición de los interesados.

A nombre de los organizadores del seminario agradecemos a los expositores y demás participantes. El fruto de sus esfuerzos queda a disposición de ustedes, los lectores, en las páginas de este libro.

Augusto Varas Fernández
Coordinador
Area de Relaciones
Internacionales y Militares
FLACSO-Chile

Rigoberto Cruz Johnson
Vicealmirante
Director Ejecutivo
Centro de Estudios Estratégicos
de la Armada

LA POST-GUERRA FRIA,
LA SEGURIDAD HEMISFERICA
Y LA DEFENSA NACIONAL

Augusto Varas

El 19 de noviembre de 1990, a poco más de un año del fin del muro de Berlín, se dió término a la guerra fría. El *Tratado de París*, que limita drásticamente las fuerzas convencionales en Europa marcó el inicio de la post-guerra fría. La posterior *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa* (CSCE) y el término del *Pacto de Varsovia*, sellaron el inicio de esta nueva época.

El fin de la guerra fría es una realidad¹. Los estados totalitarios, contradiciendo todas las predicciones, han iniciado un irreversible proceso de democratización. El principio del fin comenzó cuando las superpotencias acordaron reducir el número de misiles estratégicos intermedios en Europa, apoyando indirectamente el proceso de solución pacífica de los conflictos en África (Angola, Sudáfrica), América Central (acuerdo bipartidario en EEUU y en la región sobre Nicaragua) y Asia (Irán-Irak, India-Pakistán, India-China, Afganistán).

Esta nueva realidad internacional fue destacada por uno de los principales gestores de la política estadounidense George Kennan, cuando afirmó ante el Senado de Estados Unidos en abril de 1989 que

"cualquiera hayan sido las razones que hayamos tenido alguna vez para considerar a la Unión Soviética como el principal oponente militar, no sólo posible sino probable, el tiempo para este tipo de consideración claramente ha pasado. (Los intereses soviéticos) no están tan seriamente en conflicto con los nuestros como para justificar la idea de que considerables diferencias entre

¹ De acuerdo a algunos excesivamente entusiastas autores incluso la historia ha terminado, Francis Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest*, Summer, 1989.

nuestros países no puedan ser resueltas por las vías normales de la negociación y el acomodo recíproco".²

Tales estimaciones han sido ratificadas por los hechos ocurridos tanto en Europa del Este como en la URSS. La mutación de la Unión Soviética ha transformado el sistema político y económico de Europa del Este. Igualmente se ha modificado la dominante presencia de Rusia en el conjunto de lo que otrora fuera la URSS. El escenario estratégico de lo que fue la segunda superpotencia mundial está configurándose en torno a la Federación Rusa como nuevo centro dominante, quien concentrará el poder nuclear existente - misiles estratégicos y de teatro - dispersos en su territorio y ex-periferia. Aun cuando este poder militar sólo le permite calificar como miembro del club atómico, le proporciona un instrumento de negociación internacional no despreciable que se podría poner al servicio de su integración a la comunidad económica internacional. Los crecientes intereses occidentales -Alemanes, Suecos, Estadounidenses - y Japoneses en lo que fueron las economías centralmente planificadas, tenderá a forzar una nueva forma de relación estratégica-militar entre lo que quede de las URSS y las potencias occidentales.

La radicalidad de estas transformaciones hizo posible una nueva afirmación de Kennan quien afirmó que "los cambios que se están produciendo en Europa Central y Europa del Este son enormes e irreversibles".³ Si esta tendencia continúa, el mundo del siglo XXI será sin duda distinto del mundo bipolar de comienzos de los ochenta. En consonancia con estos cambios, una nueva estructura de relaciones políticas internacionales deberá emerger en los próximos años.

² George Kennan, "The Future of U.S.-Soviet Relations". Statement for presentation to the Foreign Relations Committee of the U.S. Senate, abril 4, 1989.

³ George F. Kennan, "An Irreversibly Changed Europe, Now to be Redesigned", en *The International Herald Tribune*, noviembre 14, 1989.

Otra consecuencia de estas transformaciones globales puede observarse en el acelerado proceso de reacomodo intrabloques.⁴ La estructuración de un orden económico internacional ha terminado por romper las viejas relaciones políticas internacionales. Estas deben ahora readecuarse a las primeras. En el campo político internacional se comienzan a definir nuevas normas, instituciones, el tipo de fuerzas requeridas para conjurar las nuevas amenazas a ese nuevo orden, y las áreas de responsabilidad de los principales actores del sistema⁵. Sin embargo, estos cambios no son simétricos con las transformaciones económicas, ni están sincronizados entre sí, lo cual da por resultado un aparente "desorden" internacional de post-guerra fría.

En la actualidad el principio integrador de la comunidad internacional o de partes de ellas no descansa en la confrontación y alianzas político-ideológicas. Las ideologías revolucionarias están en retiradas. Sólo desarrollos futuros de ideologías fundamentalistas o del islamismo⁶ podrían volverse en contra de un nuevo orden político internacional.

Considerando el carácter crecientemente "doméstico" de esta sociedad global⁷, y abusando de una analogía sociológica à la Durkheim, estaríamos transitando desde un estado de

⁴ Sobre los efectos estratégicos de estos cambios, ver: Dominique David, "Les Alliances en Mutation Ont Encore Un Rôle à Jouer en Europe", *Le Monde Diplomatique*, enero, 1990.

⁵ Ello sería necesario para evitar grandes tensiones y crisis sistémicas. Respecto de los conflictos generados al interior del sistema internacional en momentos de transición, ver: Zeev Maoz, "Joining the Club of Nations: Political Development and International Conflict, 1816-1976", *International Studies Quarterly*, June 1989.

⁶ Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic Monthly*, September 1990.

⁷ Norman A. Palmer, "Thoughts on International Relations and World Society: A Dialogue Renewed", *International Studies Notes*, Spring 1990.

"solidaridad mecánica", caracterizado por estados de conciencia nacionales de bloques interestatales homogéneos, en la que predominó la coacción intra-bloque y el uso de las sanciones y de la fuerza para incrementar la cohesión interna, a uno de "solidaridad orgánica" internacional, en el que tendería a predominar una gran variedad de actos contractuales entre unidades autónomas en creciente número y nivel de interdependencia, y, por consiguiente, dominaría el escenario futuro el tema de las múltiples cambiantes y flexibles alianzas que le expresen⁸. Producto de esta tendencia, las instancias de negociación verán incrementada su importancia, y las crisis internacionales se manifestarán en este período de transición como imposibilidades de acuerdo sin el recurso a la coacción.

Con todo, la línea ordenadora central de estas transformaciones es la creciente adecuación -simetría y sincronización- entre la expansión de los cambios económicos ya iniciados, las transformaciones políticas derivadas en curso y las visiones de ese nuevo orden global interdependiente de nuevo tipo que aún no emerge con claridad, pero que en todo caso son radicalmente diferentes a las del período de guerra fría.

Para delinear los nuevos elementos que se incorporan tanto a nivel global como regional al proceso de definición de una política de defensa, dividiré el tema en tres partes. La primera, analizará las nuevas dimensiones y conceptos estratégicos contemporáneos y su eventual impacto en las políticas de defensa. La segunda, establecerá las nuevas características del proceso de integración económica a nivel mundial. La tercera, estudiará la actual y futura posición de América Latina en el hemisferio occidental, la política de los Estados Unidos en el área, y las consecuencias que ésta podría tener para los países de la región. Finalmente se analizarán las formas de relación

⁸ Un análisis del impacto de los cambios internacionales en curso sobre las teorías de relaciones internacionales, en: Luciano Tomassini, "La política internacional después del muro", *Estudios Internacionales*, julio-septiembre, 1990.

entre los EEUU y América Latina en el campo militar. Las conclusiones se referirán a un conjunto de temas que requieren de una mayor exploración analítica para poder estimar sus efectos y consecuencias en materia de defensa nacional en Chile.

NUEVAS DIMENSIONES ESTRATEGICAS

El desarrollo de la tecnología militar, la integración creciente del mercado internacional, así como la cambiante naturaleza, forma y función militar del procesamiento de la información ha modificado las principales dimensiones estratégicas internacionales.

1. Cambios conceptuales

Estos cambios han convertido la gestión de la defensa y de la paz en una tarea multidisciplinaria y pluri-institucional que el Estado moderno debe enfrentar de manera imaginativa.

a) Una nueva topografía estratégica

La tecnología militar ha transformado los conceptos estratégicos. Tal es así que se ha afirmado que "la clave de la evolución de los conceptos estratégicos viene de la evolución de la innovación tecnológica".⁹ Los nuevos sistemas de armas, propios de la era nuclear, transformaron radicalmente no sólo la conceptualización sino que la propia realidad estratégica mundial.

⁹ Ver: Pierre Lellouche, "Influencia de las nuevas tecnologías sobre las concepciones estratégicas actuales", en: Manuel Castells et.al., *Impacto de Tecnologías Avanzadas sobre el Concepto de Seguridad*. FEPR, Madrid. 1987. Sobre el impacto económico-militar de las nuevas tecnologías y su efecto en las relaciones internacionales, ver: Manuel Castells, "Revolución tecnológica y reestructuración económico-política del sistema mundial", en *ibid*.

En primer lugar, se ha modificado el propio concepto de defensa puesto que su connotación territorial ha variado y se ha diversificado.¹⁰ El uso de las armas nucleares ha cambiado la naturaleza del espacio en peligro. De una superficie continua a ser amenazada, atacada y eventualmente conquistada, se ha transitado a una amenaza a puntos estratégicos. El éxodo rural-urbano, la concentración en grandes urbes de la capacidad productiva, y de los recursos demográficos y políticos, ha profundizado esta tendencia a la *puntualización estratégica*. Esta tendencia, más desarrollada en los países centrales, también se observa en los periféricos.¹¹ Este cambio de la topografía estratégica implica la obsolescencia del cerco militar tradicional y la necesidad de dispersar los recursos en vez de concentrarlos. Esta nueva situación ha generado a su vez necesidades adicionales de movilidad estratégica que no siempre son adecuadamente logradas. En el contexto de una competencia a escala mundial entre las super-potencias, esta dispersión ha implicado una distribución planetaria del potencial estratégico nuclear y de sus apoyos¹². Ello explica el énfasis que han puesto las potencias militares en los sistemas de armamentos

¹⁰ Ver: Alain Joxe, "Vers Une Theorie Generale Des Fortifications", manuscrito, abril, 1986. También ver: Alain Joxe, et.al., *Eurostrategies Americaines*. CIRPES, París, 1987.

¹¹ Ver: Susana Peñalva, "Urbanization, Urban-Rural Cleavages and Conflicts Between States and Societies", trabajo presentado al Second Meeting of the Issue Group on Peace, International Social Science Council, (ISSC), Washington, 1-2 September, 1988.

¹² Los acuerdos soviético-estadounidenses en materia de niveles de fuerza en Europa, y el retiro de tropas soviéticas de Cuba, cambiará esta situación para la URSS, sin embargo, esta tendencia aún persiste para el caso de los EEUU.

con una alta movilidad estratégica y los recursos de infraestructura necesarios para lograrla¹³.

En segundo lugar, esta transformación topográfica se ha visto diversificada con la *ampliación del propio espacio estratégico*. La necesidad de dispersión de recursos ha integrado al juego estratégico las dimensiones submarinas y los lechos marítimos potencialmente utilizables como lugares aptos para la localización de armamento.¹⁴

En tercer lugar, la propia noción de topografía se ha modificado al incorporarse una tercera dimensión estratégica crucial, la del espacio exterior. Sin indagar acerca de las perspectivas actuales de la *Iniciativa de Defensa Estratégica* (IDE)¹⁵, tal programa puso públicamente de relieve la importancia de la dimensión espacial de la estrategia militar contemporánea. Más acá de la IDE se puede señalar que el espacio exterior, junto al éter, se han convertido en áreas de importancia estratégica. En la medida que la emisión, recepción y acopio de información (datos, mensajes, órdenes, programas, etc.) adquiere una importancia crucial en una era informatizada: Las órbitas geo-estacionarias, y la propia posibilidad del "libre tránsito comunicativo" se convierten en arenas de competencia

¹³ En el caso de nuestra región, los proyectos que alguna vez han tenido argentinos y brasileros de submarinos nucleares no están desligados de esta necesidad.

¹⁴ Ver: Allans S. Krass, *Verification. How Much is Enough?* Taylor & Francis, London, 1985, páginas 137-138.

¹⁵ Al respecto, ver: Rafael L. Bardají, *La Guerra de las Galaxias*. INAPPS, Madrid, 1986; Carlos Portales, "La Iniciativa de Defensa Estratégica y el Cambio Tecnológico", *Documento de Trabajo* N° 313, FLACSO, Santiago, 1986; Guillermo Velarde, "Análisis de la Iniciativa de Defensa Estratégica", en Manuel Castells, et.al., op.cit.; y M. Zahera, "El programa 'Eureka'", en ibid.

y confrontación¹⁶. Algunos países latinoamericanos han terminado necesariamente involucrados en estas temáticas.

En cuarto lugar, la tecnología de misiles ha modificado la relación espacio-tiempo, acortando a niveles cada más estrechos el lapso entre amenaza y ataque, llegándose a una situación de difícil discernimiento. Esto lleva a generar una situación de preparación permanente para una *rápida respuesta*, y junto con ella los mecanismos adecuados para evitar confrontaciones accidentales¹⁷. De esta forma, la política militar y las relaciones exteriores -aptos para la prevención de percepciones erróneas- adquieren un dinamismo nunca antes conocido.

En suma, tenemos que las dimensiones espaciales y temporales se han modificado, dando por resultado una transformación de los propios conceptos estratégicos, todo ello estimulado por la acelerada y creciente aplicación militar de la innovación tecnológica.

b) Territorialidad e interés nacional

La diversificación de los actores internacionales - gubernamentales, no-gubernamentales y transnacionales - ocurrida en décadas anteriores ha tenido en la actualidad un impacto estratégico de importancia, el que se ha expresado bajo la forma de una escisión entre el interés nacional y su territorialización.

¹⁶ Ver: Giuseppe Richeri, "Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación", en Manuel Castells, op.cit., también, ver: Bhuprenda Jasani (Editor), *Outer Space. A New Dimension of the Arms Race*. Taylor & Francis, London, 1982; Bhuprenda Jasani, *Space Weapons. The Arms Control Dilemma*. Taylor & Francis, London, 1984; Bhuprenda Jasani y Toshibomi Sakata, *Satellites for Arms Control and Crisis Management*. Oxford University Press, London, 1987.

¹⁷ El programa de misiles brasilero y el proyecto de misil estratégico argentino Cóndor II (momentáneamente cancelado) son ejemplos de lo mismo.

De acuerdo a las actuales realidades internacionales, la integración de los mercados ha implicado una diversificación del poder económico mundial. El efecto neto de este proceso ha sido la relativa distancia que últimamente se ha puesto entre posesión territorial e intereses nacionales. De acuerdo a los cambios antes señalados en las principales dimensiones estratégicas, esta relación ya había afectado el contenido de las nociones de soberanía, relativizando sus connotaciones exclusivamente territoriales. El efecto de la integración mercantil a nivel mundial ha profundizado esta erosión. El acelerado proceso de interdependencia económica y de constitución de una comunidad internacional de naciones ha erosionado la noción de soberanía irrestricta que coexistió con el Estado-líder¹⁸, siendo relativizada por nuevas situaciones internacionales que limitan la soberanía plena de los estados y que la hacen conceptual y políticamente más compleja¹⁹.

Los Estados Unidos, por ejemplo, necesitan un mercado internacional de libre acceso tanto como necesitan que esta libertad sea equitativamente resguardada por el conjunto de los beneficiarios del sistema económico occidental.²⁰ De esta forma, a la integración del mercado -que implica una cierta forma de compartir beneficios- le tiende a corresponder una protección colectiva del mismo. Esta colectivización de los intereses de la defensa de Occidente, correspondiente a la colectivización de los beneficios del mercado integrado, genera,

¹⁸ Sobre este concepto, ver: Augusto Varas, *Seguridad Nacional en Chile: elementos para un consenso*. FLACSO: Santiago, 1991.

¹⁹ Esta nueva realidad se ha incorporado a nuestro ordenamiento constitucional, por ejemplo, en el Artículo 5º de la Constitución Política de la República, el que reconoce limitaciones al ejercicio de la soberanía provenientes de normas superiores - los derechos humanos - expresados en los tratados internacionales ratificados por el país.

²⁰ Ver: Frank Carlucci, "America's Alliance Structure and the New Isolationism", *Defense*, July/August, 1988, página 2 a 4.

en primer lugar, la tendencia a desligar el interés militar de los intereses económicos nacionales específicos. En segundo lugar, permite que potencias industriales se proyecten más allá de sus territorios sin que esta proyección esté necesariamente respaldada por un poder militar correspondiente, en la medida que la integración e interdependencia relativa del mercado tiende a identificar, más que antes, interés colectivo con interés económico individual de quienes están integrados a él.²¹

En la medida que el mercado internacional - y los procesos asociados a él - se integra, la tendencia a sobreproteger el interés económico en ultramar ha perdido peso (para algunos países) y ha relativizado su característica de enclave a ser protegido militarmente. Así, por ejemplo, Japón puede superar sus limitaciones territoriales proyectándose productivamente en grandes complejos cerealeros y mineros en Brasil, o bien en asentamientos humanos de trabajadores jubilados en España. Ello sin una proyección militar asociada equivalente, y con la tranquilidad que sus intereses tienden a coincidir con los de los estados receptores, producto de la participación de los mismos en la mercado internacional y en los beneficios de este tipo de intercambio. Con todo, la soberanía territorial continúa siendo y será por largo tiempo más la principal preocupación de las fuerzas armadas y políticas latinoamericanas.

2. Política exterior y defensa nacional

Ahora más que antes la política exterior adquiere mayor relevancia en lo que a defensa nacional se refiere, posibilitando u obstaculizando la materialización de políticas de defensa específicas. Ello producto de una mayor diversificación de las dimensiones de la propia política militar, y, al mismo tiempo,

²¹ Al respecto ver el análisis que se hace de Japón y Nueva Zelandia en: "The Military Choices Will Not Be Easy". *The Bulletin*, February 23, 1988, páginas 96 y 97.

de una mayor integración de las mismas con las políticas exteriores.

Así, por ejemplo, la política militar ya no descansa fundamentalmente en el entrenamiento puramente castrense del personal uniformado sino que es el resultado de una adecuada provisión -interna e internacional- de tecnología que debe saber usarse por un personal bien capacitado para ello. El desarrollo de una mínima capacidad tecnológica endógena al servicio del esfuerzo defensivo es una necesidad que los países de la región han comenzado a implementar desde ya hace varios años en ritmos y formas muy diversas.²² De esta forma, a la integración de los mercados mundiales le ha correspondido una mayor integración de los propios mercados de armas.

Producto de estas nuevas formas de integración la transferencia de tecnología militar de los países centrales a los periféricos se ha visto crecientemente enlazada a criterios de política exterior de los gobiernos de las industrias proveedoras. Por una parte, la política de embargos²³ -de productos civiles o militares- por razones políticas e ideológicas ha puesto en determinadas oportunidades crecientes problemas a los países de la región. La posición de los Estados Unidos frente a Chile, Argentina y Brasil al respecto significó que estos países ampliaran su rango de opciones y compensaran tales limitaciones con esfuerzos locales. La restitución de la ayuda militar estadounidense a la Argentina, por ejemplo, recién se logró a fines de 1988 y a Chile en 1990, una vez iniciado los procesos

²² El esfuerzo argentino de desarrollo de la Dirección General de Industrias y Fábricas Militares, en la actualidad ha sido acompañado por una diversificada industria bélica brasilera y de un menor, pero igualmente sostenido esfuerzo, de Colombia, Chile y Perú, para mencionar a los más destacados. Al respecto, ver: Michael Brzoska y Thomas Ohlson, *Arms Production in the Third World, y Arms Transfers to the Third World, 1971-85*. Oxford University Press, London, 1986 y 1987 respectivamente.

²³ Ver: Yves Perez, *La dissuasion par les embargos*. CIRPES, Paris, 1985.

de transición democrática. Por otra parte, la producción local requiere escalas de producción²⁴ que sólo se han logrado en el caso de Brasil, aún cuando en este caso existirían algunas dudas al respecto.²⁵ Así las relaciones exteriores del Brasil se han visto forzadas a mantener ciertas posiciones que de otra manera le negarían a la industria militar sus posibilidades de mantenimiento interna.

Desde la perspectiva de los países proveedores, la transferencia de armas y las relaciones militares internacionales se ponen crecientemente en función de objetivos de política exterior, convirtiéndose a veces en uno de sus instrumentos privilegiados, tal es el caso de los Estados Unidos o la URSS. Para la mayoría de los países europeos ésta tiene un componente económico mas pronunciado.²⁶ En otros casos, ciertas políticas exteriores que aspiran a tener un rol autónomo, independiente de los bloques en pugna, se tienden a manifestar en algunas ocasiones en políticas individuales de relacionamiento internacional a través de las armas.

Este carácter integrado de la política militar a la iniciativa diplomática hace que los países de la región comiencen a depender, más que antes, del estado de sus vínculos externos, de su imagen, alianzas y prestigio internacional para obtener los recursos militares que necesitan.

Paradojalmente, la integración del mercado mundial le ha restado ámbitos de acción institucional a los servicios exteriores, aún cuando ésto no ha implicado una contracción del papel de la política exterior. Así, cada actor gubernamental

²⁴ De acuerdo a los criterios internacionales, la mantención de una industria local de armas requiere que cinco sextas partes de ellas se exporte.

²⁵ Ver: Renato Dagnino, "O Comeércio de Armamentos na America do Sul: sua importancia para a análise das perspectivas de cooperação regional", manuscrito, setembro 1988.

²⁶ Ver: Michael Brzoska and Thomas Ohlson, *Arms Production in the Third World*. Taylor & Francis, London, 1986, página 287.

local tiene su propia red de interacciones internacionales, muchas veces ni siquiera conocidas por los respectivos ministerios de relaciones exteriores. El ejemplo más claro al respecto han sido las negociaciones de la deuda externa. Sin embargo, en este mismo contexto de diversificación, la importancia de la iniciativa exterior para la defensa nacional ha aumentado correlativamente. Así, política exterior y política militar muestran una necesidad creciente de mayor integración.

3. Intereses nacionales y recursos de poder nacional

La diversificación de las dimensiones estratégicas y las nuevas posibilidades que ofrecen las múltiples combinaciones entre política exterior y política militar, tienen como efecto una ampliación exponencial de los intereses nacionales. Sin embargo, la mayor densidad de los temas internacionales y los relativos a la defensa nacional y la paz regional no se ha visto acompañada por una ampliación correlativa y simultánea de los recursos de poder para proteger y materializar tales intereses.

Este hiato entre intereses y recursos ha *estrategizado* recursos anteriormente no considerados como tales en la perspectiva de defensa. De esta forma, los recursos naturales - de importancia histórica para el desarrollo económico, especialmente de los países centrales- adquieren connotaciones estratégicas no sólo para los consumidores, sino que últimamente también para los proveedores. El control, por parte de países latinoamericanos, de materias primas deseadas por países centrales, se ha convertido en un recurso de poder apto para ser usado no solamente con criterio económico, sino que simultáneamente con una perspectiva estratégica. El petróleo, el gas natural, los minerales terrestres y submarinos, las aguas dulces y las de pesca, los granos, e incluso la población, comienzan a adquirir connotaciones estratégicas antes desconocidas.²⁷

²⁷ Ver: Arthur H. Westling, *Global Resources and International Conflict*. Oxford University Press, London, 1986.

Son precisamente estas consideraciones las que, por ejemplo, han imposibilitado la suscripción por parte de los Estados Unidos de la Ley del Mar, en la medida que ella no sólo limita sus posibilidades de extracción de recursos naturales sino que también prohíbe el uso de los océanos y lecho marítimo para fines bélicos.²⁸

La diversificación de los intereses nacionales y su estrategización llevó a la diversificación de la naturaleza y variedad de las amenazas. La forma civilizada y contemporánea de enfrentar estas nuevas realidades ha sido el derecho internacional, los acuerdos y conversaciones en torno a aspectos y temas específicos. Por consiguiente, la defensa del patrimonio y soberanía nacional requiere ahora de una mayor integración de los mecanismos militares y de política exterior, adquiriendo mayor coherencia y permanencia que en el pasado. La cooperación para la paz adopta, en consecuencia, una característica mucho más dual (militar-política) y multilateral que en décadas anteriores.

De la misma forma, esta diversificación hace imposible que un solo país pueda enfrentar exitosamente todas las amenazas con sus recursos individuales. En consecuencia, de la naturaleza actual de la creciente estrategización de los intereses nacionales y de la falta proporcional de recursos adecuados, surge la necesidad adicional de multilateralizar la búsqueda de los mismos y su defensa.

4. Racionalidad de actores internacionales

Otro cambio significativo en las relaciones internacionales contemporáneas que afecta tanto las relaciones norte-sur como las del Tercer Mundo, es la emergencia y estabilización de la presencia de ideologías o doctrinas fundamentalistas.

²⁸ Al respecto, ver: Department of State, "Current Development in the US Oceans Policy", *Department of State Bulletin*, September, 1986.

Estas ideologías hacen que la racionalidad imputada al Estado no se encuentre en la práctica internacional tal como en el pasado reciente. El fundamentalismo podría definirse como una visión de los intereses nacionales indisoluble y completamente asociados a la identidad nacional y su expresión en políticas exteriores tipo "cruzadas". Desde esta perspectiva no hay nada que negociar cuando se trata de intereses nacionales, puesto que la identidad no se negocia. Como telón de fondo en los procesos de toma de decisiones en política internacional, el fundamentalismo estatal ha tenido en determinados momentos consecuencias altamente desestabilizadoras, i.e. Irán, Libia, Sudáfrica (pre-de Klerk), Irak.

Esta ideología también se encarna en organizaciones no gubernamentales, las que - bajo la forma de acciones terroristas de izquierda o derecha, separatista o religiosas - afectan la predictibilidad de la conducta y, por lo tanto, del orden internacional, así como la estabilidad de los procesos de toma de decisión²⁹.

El fundamentalismo, extendido a materias de política exterior como una política de anti-orden internacional institucionalizado, puede ser seguido en momentos por gobiernos democráticos, autoritarios, desarrollados, tercermundistas o por organizaciones internacionales, gubernamentales o privadas. El problema es que la presencia internacional de esta ideología en determinadas situaciones afecta la capacidad e predecir el futuro internacional, generando niveles superiores de incertidumbre si se compara con momentos en los cuales esta ideología no era tan ubicua.

5. Estratificación internacional cambiante

Los cambios en las dimensiones estratégicas, las nuevas formas de relación entre política exterior y militar, la inadecua-

²⁹ Ver al respecto, Augusto Varas (Editor) *Jaque a la Democracia. Orden internacional y Violencia Política*. GEL: Buenos Aires, 1990.

ción y desproporcionalidad entre intereses y recursos, así como la cierta impredecibilidad del curso internacional finisecular define a este período como uno de transición. No estaríamos en un proceso de tránsito de un sistema a otro. Más bien se trataría de un estado del sistema mundial, el que estaría a mitad de camino, no existiendo claridad sobre las características y distancias a la que dista la meta.

Lo problemático radica en que la difusión, diversificación y heterogeneidad del poder se incrementa en el momento del proceso de transición. Todo lo cual fragmenta las jerarquías pre-existentes pero no genera una estructura de estratificación nueva a nivel internacional que sirva de reordenamiento del sistema. Se podría decir que a diferencia del pasado - fines de los cincuenta y comienzo de los sesenta - cuando los países subdesarrollados veían aumentar las diferencias entre ellos y los países centrales, hoy día el conjunto del sistema internacional se encuentra en una situación atómica.³⁰

Por una parte se tiene que la capacidad económica y militar de las potencias mundiales tiende a decrecer relativamente producto de sus importantes bloqueos internos, económicos en los EEUU y económico y políticos en la URSS. Lo mismo sucede con los países del Tercer Mundo en general. En el caso de países prósperos económicamente, como los europeos y algunos NICs., éstos incrementan paralelamente su capacidad militar. Sin embargo, y esto es lo más interesante, países igualmente prósperos como los anteriores no incrementan su poder militar en forma correlativa. Los casos de Japón y Nueva Zelandia muestran que el notable incremento de sus economías no está acompañado de un incremento simultáneo en materia de poder militar. Esto estaría indicando que -a lo menos en el caso

³⁰ El concepto de *atómica* se refiere a la pérdida o deterioro del status de una nación en un marco de igualdad formal entre los miembros de la comunidad internacional. Ver: Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1963.

de países de desarrollo militar mediano- la proyección de sus intereses económicos no se encadena necesariamente a un aumento similar de su poder militar. Este hecho podría estar indicando la presencia de una tendencia que habría que seguir más de cerca.

NACION E INTERNACIONALIZACION

Las transformaciones globales en curso que han impactado al sistema global produciendo cambios estratégicos, políticos y económicos, han obligado al conjunto de los miembros de la comunidad internacional a acomodarse a estas nuevas realidades modificando sus patrones tradicionales de relacionamiento, así como sus relaciones económicas y políticas. Este proceso de acomodación está alterando la configuración previa de las hegemonías internacional y regionales.

La principal tensión que se puede percibir en este proceso de cambio internacional se encuentra en la contradicción creciente entre una mayor integración de las economías nacionales al mercado mundial, incorporándose a una *economía mundo* que estaría estructurándose, y las inercias nacionales existentes tanto en el campo político, cultural como militar. Estas últimas resurgiendo con fuerza toda vez que los términos comunes de las integraciones regionales hegemónicas observan cambios concomitantes.

En este marco de cambios globales surgen otras realidades internacionales, que a su vez tienen efectos de distinto tipo en cada región del globo, todo lo cual genera nuevas percepciones de amenaza a la seguridad de las naciones.

1. Globalización segmentada

En la década de los setenta y ochenta la economía mundial terminó por transformarse en lo que Braudel -citando

a Sismondi- denominó "el mercado del universo"³¹. El estado actual del sistema internacional superó las históricas tendencias a la autarquía económica y autonomía política, poniendo en cuestión la individualidad de las políticas exteriores de las grandes y medianas potencias. En medio de este proceso de cambios profundos es posible percibir la existencia de tensiones producidas por residuos de configuraciones estructurales y políticas que aún persisten en mantenerse en el pasado. Las grandes tensiones entre los principales poderes comerciales al interior de la Ronda Uruguay y el neo-proteccionismo de las grandes potencias, muestran que la constitución de este mercado universal está en proceso y aún no completa su ciclo de implantación. Sin embargo, la tendencia está trazada y más tarde o más temprano el sistema internacional cambiará los parámetros centrales de su funcionamiento. Es a estos cambios que le comienzan a corresponder transformaciones en el campo político y militar-estratégico como veremos más adelante.

El cambio de la zonificación económica y política pre-existente se ha manifestado en una transformación de las fronteras tradicionales al interior de las cuales se habían dado determinados procesos económicos. Así, las economías centralmente planificadas - URSS y Europa del Este - o las economías sustitutivas de importaciones - Brasil - se han abierto, configurando nuevas zonas con fronteras de diverso tipo. En las economías de mercado desarrolladas las fronteras estatales son superadas por barreras comerciales, produciéndose un proceso de "compactación comercial" en territorios circunscritos -los bloques geo-comerciales- cuyo caso más ilustrativo es la Europa del '92 y el área de libre comercio de la América del norte.

En este proceso de *compactación comercial*, los centros tradicionales del dinamismo económico sufren transformaciones, generándose una división internacional del trabajo de nuevo tipo

³¹ Fernand Braudel, *The Perspective of the World. Civilization & Capitalism, 15th-18th Century*. Volume 3, Harper & Row: New York, 1984, página 21.

en la cual las dimensiones financieras, comerciales, laborales y productivas no necesariamente se corresponden. Así, EEUU sigue siendo la locomotora comercial del mercado universal pero el eje financiero se centra en Japón y Alemania. Esta división del trabajo se transforma, además, en dinámica, dado que la creación de otras compactaciones comerciales, como la de Europa comunitaria o la posible "casa europea", producirán zonas diversas con ejes financieros sui géneris, como posiblemente el del Bundesbank en la Europa de la próxima década.

Los años noventa proporcionan un cuadro estratégico - político y económico - internacional con varios centros de gravedad diferenciales según las dimensiones que se traten. Transitamos así de una época caracterizada por la integración de las dimensiones económicas - finanzas, comercio, inversión, mercados laborales - a una en la que predominará la diversificación, caracterizada por la segmentación de estas dimensiones y una noción de territorialidad menos circunscrita a la existencia de homogeneidades inter-estatales.

La propia noción de centro-periferia enfrenta transformaciones. Así, en la actualidad y con mayor fuerza en el futuro, en los países tanto del sur como del norte³² se estructurarán combinaciones particulares de centros y periferias. En algunos aspectos, ciertas áreas serán periféricas en términos financieros o comerciales, y en otros lo serán en términos laborales o productivos.

En suma, la especial combinación de las interacciones internacionales entre centros y periferias, en el marco de una nueva división internacional del trabajo, está generando un nuevo orden internacional caracterizado por su *globalización segmentada*. Esto es, un sistema en el cual existen diversos "órdenes", o espacio-dimensiones específicos, pero de alcance y carácter global, que coexistirán con otros "órdenes" a los que

³² Sobre las periferias en el norte, ver: Paul Moreira, "La mal-vie des jeunes dans les villes en crise", *Le Monde Diplomatique*, Decembre 1990.

no necesariamente se les corresponderán espacios geográficos determinados.

La esquematización rudimentaria presentada en el Cuadro 1, nos ilustra la hipótesis central de nuestra aproximación teórica: el orden internacional ha pasado de un "momento" anárquico originario en el que las dimensiones económicas se encontraban desagregadas y tenían un alcance limitado, a momentos imperiales en los últimos quinientos años en el que se integraron territorial y dimensionalmente los diversos aspectos de las relaciones económicas y políticas internacionales. La presencia de España e Inglaterra le dio al sistema internacional un orden determinado. Sin embargo, la creciente división internacional del trabajo llevó a desagregaciones territoriales que, manteniendo las integraciones económicas y políticas, dieron por resultado un orden caracterizado por hegemonías regionales. Finalmente, la mayor desagregación y descentralización de las dimensiones de las actividades productivas ha llevado a un nuevo orden internacional caracterizado por una combinación original de dimensiones económicas con alcance global, estructurándose un mercado universal en el que la división del trabajo no sólo es territorial sino que, combinada y simultáneamente, se ordena según dimensiones específicas y discretas de la actividad económica y político-militar.

La globalización económica segmentada que caracteriza este nuevo orden internacional se identificará por existir una economía de mercado de alcance global, una compactación comercial geográficamente circunscrita, una alta integración financiera de alcance global, una alta movilidad de capital con centros inversores desagregados y una movilidad relativa de trabajo en área específicas previamente compactadas o en proceso de compactación comercial.

2. Efectos globales y regionales

Dado que la organización de los mercados vía mecanismos autoritativos será cada vez menos significativa, una de las consecuencias de este nuevo perfil internacional será una

creciente concentración y centralización de los beneficios y frutos del desarrollo tanto a nivel internacional como nacional. Esto producirá una erosión de los mecanismos de compensación típicos del estado de bienestar de los cincuenta y sesenta, y de la cooperación internacional de los setenta y ochenta, generando de paso una desprotección de los "perdedores" y una distribución regresiva del ingreso internacional³³. Por otra parte, los efectos de las crisis político-militares parciales - Golfo Pérsico, por ejemplo - impactarán las jerarquías establecidas produciendo cambios del perfil de la estratificación internacional estructurado de la nueva forma antes indicada. Por ello, en la actualidad se observa un interés creciente por parte de los países débiles por un refortalecimiento de las instituciones multilaterales y del derecho internacional. Igualmente, a nivel político-militar se observa una creciente tendencia al condominio estratégico de las grandes potencias, expresado en el nuevo papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que se mostró en la modalidad de manejo de la crisis del Golfo.

Igualmente, tanto en el sistema internacional como al interior de cada zona comercial se rejerarquizarán los diversos estados, en un proceso de mayor fluidez que en el pasado. Quienes han estado a la cabeza de determinados mercados dejan el paso a otros en un proceso de cambio acelerado y continuo de restructuración impulsado por el desarrollo científico-económico.

3. Nuevas percepciones de amenaza

En el campo político-estratégico, los procesos actualmente en desarrollo intentan adecuar las dimensiones políticas

³³ De acuerdo a las cifras mas actuales disponibles, los países pobres representan el 84.6% de la población mundial y concentran el 21.8% del ingreso internacional. A su vez, lo países ricos tienen el 15.4% de la población, y concentran el 788.2% del ingreso mundial. Michel Chossudovsky, "Coment éviter la mondialisation de la pauvreté?", *Le Monde Diplomatique*, Septembre 1991.

y militares a la nueva división internacional del trabajo global y segmentada.

A nivel global, los cambios estratégicos producidos por el *monopolarismo* emergente ha creado una situación particular. Por una parte, los Estados Unidos han quedado como la única potencia mundial de alcance global. Sin embargo, por la otra, este rol de organizador del sistema internacional no puede ser desempeñado sin el apoyo multilateral de sus socios del norte, producto de sus insuficiencias económicas y comerciales. Por esta razón, es posible afirmar que este monopolarismo se expresará de manera creciente, en vez de un nuevo rol de carácter imperial en un *liderazgo sin hegemonía*. Esta nueva situación implicará la concentración del poder militar en los EEUU, sin que ello pueda expresarse simétricamente en las áreas económicas y políticas.

En este período de post-guerra fría, las superpotencias han dado paso a nuevas formas de relación. Sin embargo, la tendencia al condominio político ha comenzado a verse confrontada con un incremento en algunas respuestas anti-sistémicas contra el nuevo orden, en los países del Tercer Mundo (Irak). Existen fundadas hipótesis que el nuevo marco internacional de post-guerra fría traerá como consecuencia la emergencia de inestabilidades, pero de distinto tipo a las pasadas³⁴. Ello producto del auge de los nacionalismos³⁵, de la desaparición de las grandes alianzas que generaban solidaridades internas³⁶,

³⁴ Ver, John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, Summer, 1990.

³⁵ Sobre los nacionalismo del este, ver: Claude Julien, "Alerte: Nationalismes", *Le Monde Diplomatique*, Janvier 1990; y sobre los del oeste, ver: E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalisms Since 1780. Programme, Myth, Reality*. Mass.:Cambridge University Press, 1990.

³⁶ Woosang Kim, "Power, Alliance and Major Wars, 1816-1975", *Journal of Conflict Resolution*, June 1989.

y de irredentismos y reivindicaciones territoriales de minorías étnicas en estados federados como Yugoslavia y la URSS³⁷.

Ahora las percepciones de peligro en el norte no surgen de la confrontación este/oeste, sino que provienen desde el sur³⁸. Para los europeos las amenazas más importantes son las que se concentran en la cuenca del Mediterráneo producto de la explosión demográfica del Magreb, su crisis económica, y el fundamentalismo islámico³⁹. Para los EEUU ellas surgen del deterioro del medio ambiente⁴⁰ en el hemisferio, el narcotráfico y la migración ilegal. Para la URSS se originan en las revueltas nacionalistas de sus periferias más atrasadas⁴¹. Ya no es el norte que amenaza al sur con su escalada armamentista nuclear y la marginalización del tercer y segundo mundo de sus logros económicos, sino que - desde la perspectiva de los formuladores e implementadores de políticas exteriores del norte - los peligros vienen de un sur atrasado, anárquico y violento⁴² que puede erosionar el orden alcanzado por un norte desarrollado y civilizado. La existencia de armas de destrucción masiva en manos de países del sur que ha abierto la posibilidad

³⁷ Ver: Naomi Chazan, *Irredentism and International Politics*. Boulder: Lynne Rienner, 1990.

³⁸ Ver, Maurice Bertrand, "Les Dangers D'Une 'Communauté de Sécurité' du Nord Contre le Sud", *Le Monde Diplomatique*, Février 1990.

³⁹ Al respecto, ver: Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic Monthly*, September, 1990.

⁴⁰ Sobre este tema, ver: Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", *Dialogue*, 1-1990.

⁴¹ Ver: Claude Julien, "Alerte: Nationalismes", *Le Monde Diplomatique*, Janvier, 1990.

⁴² Edward N. Luttwak, "The Shape of Things to Come", *Commentary*, June 1990.

de guerras ecológicas⁴³, se suma a esta lista de percepciones de nuevas amenazas.

De esta forma, la nueva realidad internacional se está constituyendo a través de desarrollos estructurales, así como por visiones de lo que es y debe ser el futuro del sistema internacionales. Estos procesos son parte del reordenamiento global del sistema internacional⁴⁴.

III AMERICA LATINA Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Las nuevas realidades internacionales definen un nuevo entorno para los países latinoamericanos. De igual forma, las crecientes diversidades estructurales entre los países de la región exigen pensar los términos comunes en los campos económicos, políticos y estratégicos desde un nuevo ángulo. Ello tendrá importantes consecuencias para las relaciones intra-latinoamericanas así como para las relaciones entre la región y los Estados Unidos.

1. Una América Latina post-hispánica

Las transformaciones globales antes señaladas se han dado simultáneamente con ciertos cambios estructurales en el hemisferio occidental. Dos de estos cambios son especialmente relevantes. En primer lugar, la integración gradual de México y, en el futuro de algunas economías caribeñas, dentro del espacio político-económico más amplio de América del Norte

⁴³ Concepto usado por Francisco Orrego, "Constante y evolución del nuevo orden en el sistema internacional y sus posibles repercusiones en una política de defensa chilena", Academia de Guerra del Ejército, *Segundo Seminario sobre Política de Defensa*, Santiago, 4-6 de septiembre, 1991.

⁴⁴ Un esfuerzo más general en este mismo sentido en: James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press: New Jersey, 1990.

está mostrando el final de la vieja América hispánica. Este proceso de continentalización, impulsado por los acuerdos de libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos, generará a un nuevo centro de dinamismo económico-político a nivel mundial.⁴⁵

En segundo lugar, los cambios endógenos en América Latina también están desempeñando su papel en el proceso de reacomodo hemisférico. Los países latinoamericanos son crecientemente distintos entre sí. Estrategias diversas de desarrollo económico y diversas realidades subregionales están creando un perfil regional nuevo, distinto de aquél que predominó en los sesenta.

Esta América Latina se caracteriza por diversas realidades subregionales con distintos pesos relativos en lo económico, político y estratégico. Es posible identificar en la actualidad futuras configuraciones posibles en el hemisferio occidental: el espacio de América del Norte absorbiendo ciertas áreas de América Central y el Caribe; una subregión andina deprimida; un eje importante, pero débil, Brasil-Argentina y algunas unidades más autónomas como Chile que buscan la mejor manera de integrarse a las realidades económicas, políticas y estratégicas regionales y mundiales.

En este escenario pocos países latinoamericanos, considerados individualmente, podrían desempeñar un rol económico significativo. Brasil y México podrán tener la oportunidad de influir en los asuntos internacionales y regionales. Argentina tendrá que esperar su reestructuración económica

⁴⁵ A este respecto, ver: Carlos Portales (Editor) *El Mundo en Transición y América Latina*. GEL: Buenos Aires, 1989; Mónica Hirst (Editora), *Continuidades y Cambio en las Relaciones América Latina-Estados Unidos*. GEL: Buenos Aires, 1987; Raúl Benítez Manaut, et.al. (Editores) *Viejos Desafíos. Nuevas Perspectivas. México-Estados Unidos y América Latina* UNAM-Miguel Angel Porrúa: México, 1988; Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, *Límites en la Amistad. México y Estados Unidos*. Joaquín Mortiz/Planeta: México, 1989.

real. En el caso de Chile, sus opciones de liderazgo político están abiertas.

Más allá de los cambios estructurales en curso, la propia noción de una América Latina *unida en la homogeneidad* está siendo superada. Esta idea se ha expresado históricamente de diversas formas, sea en el mito incaico del Incarry, en el omnicomprendivo proyecto colonial, o contemporáneamente en el reiterado ideal bolivariano. Sin embargo, las diversidades culturales, crecientemente legítimas, así como las seculares dificultades de integración política y económica, han dado una forma distinta a esa América Latina única, tal como fue ideada sea por el incario, la colonización o Bolívar. Las actuales transformaciones en curso no sólo muestran cambios de grado, sino que han generado una crisis de la noción de una América Latina única. Esta crisis de lo que podría haber sido la región se manifiesta en las crecientes y legítimas diversidades culturales, en las serias dificultades políticas y en los insuperables obstáculos a los proyectos de integración económica. El cambio actual es un cambio en la naturaleza de lo que América Latina es y será en el siglo XXI. Ella, dividida en lo cada vez menos homogéneo, se podría proyectar al futuro *concertada en la diversidad*. Esto es cooperando en áreas específicas con intereses circunscritos.

Esta América post-hispánica necesitará nuevas políticas gubernamentales que la acompañen, las que serán necesarias para establecer nuevos "regímenes internacionales" a nivel regional. Las políticas exteriores tradicionales que sirvieron a configuraciones hemisféricas previas, pronto quedarán obsoletas. Por lo tanto, los actores regionales deberán transformar sus puntos de vista y sus enfoques -sus paradigmas- frente a los distintos temas regionales e internacionales, con el propósito de reacomodarse en forma efectiva a estas nuevas realidades.

De hecho, la fragmentación relativa de la región está inspirando nuevas modalidades de cooperación política. Mecanismos de concertación informal en relación a problemas económicos y financieros, como el *Grupo de los Ocho*, están orientando la diplomacia regional hacia formas no institucionali-

zadas de cooperación.⁴⁶ Estas nuevas orientaciones son un producto natural del proceso de fragmentación estructural regional relativa. También son una de las consecuencias de la política de las superpotencias en relación a los organismos multilaterales.

Desde un punto de vista estratégico, la América Latina post-hispánica no es concebible como ente singular. No obstante, es posible pensar los países latinoamericanos *concertados en la variedad*. Ello requiere poner el énfasis en las políticas más que en las instituciones, en las acciones más que en la retórica. Consecuentemente, el peso estará puesto en las cambiantes y flexible coaliciones internacionales y regionales, las que deberán ser objeto de un seguimiento permanente, y exploradas en el futuro inmediato.

Estos modelos emergentes de cooperación regional están siendo cada vez más importantes en la medida que los países latinoamericanos son crecientemente diferentes entre sí. Sin embargo, considerando la debilidad relativa de estas nuevas formas cooperativas, de los nuevos esfuerzos de concertación y la fragilidad de los países individuales, el necesario rol de liderazgo en estas iniciativas estará a cargo de unos pocos países. Entre ellos el rol de Brasil será crecientemente importante dada su mayor independencia relativa frente a Estados Unidos en relación a los asuntos políticos, económicos y estratégicos tanto regionales como mundiales. Otros países de la región, en caso de seguir políticas adecuadas en estas materias, podrían jugar con ciertas posibilidades de éxito.

Estas transformaciones endógenas podrían tener efectos de diverso tipo sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Por un lado, la crisis de los países latinoamericanos podría convertir a éstos en lugares poco competitivos y

⁴⁶ Ver: Alicia Frohmann, *Puentes sobre la Turbulencia. La Concertación Política Latinoamericana en los 80*, FLACSO, Santiago de Chile, 1990; Luciano Tomassini (Editor), *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*. GEL: Buenos Aires, 1990.

no atractivos para las corporaciones transnacionales. Por el otro, su distanciamiento relativo de Estados Unidos podría tener como efecto una mayor dificultad para los Estados Unidos en el manejo de los asuntos hemisféricos dentro de un contexto más fluido. Un posible resultado negativo de estas tendencias podría ser una política de negligencia⁴⁷ de los Estados Unidos hacia la región que podría reforzar los antiguos paradigmas de las relaciones hemisféricas.

Sin embargo, las fuertes vinculaciones estructurales entre los países latinoamericanos y Estados Unidos hacen que sea imposible enfrentar estos problemas sin un esfuerzo cooperativo. Cualquier acción unilateral de Estados Unidos empeoraría la situación. Por lo tanto, existen poderosos incentivos para la cooperación. Por estas razones, lo que el hemisferio necesita son nuevos paradigmas que puedan traducirse en políticas más pragmáticas y constructivas. De alguna manera este proceso ya ha comenzado. Los cambios globales que están afectando las relaciones estratégicas hemisféricas, han impactado particularmente los paradigmas a partir de los cuales los principales actores regionales perciben y responden a la evolución y perspectivas de las relaciones interestatales.⁴⁸

⁴⁷ Un escenario "pesimista" que le aconseja a Estados Unidos su retiro de América Latina en: David Ronfeld, "A New Dark Age for Latin America?", *Miami Herald*, 1989. Una respuesta en: Margaret Daly Hayes, "The U.S. and Latin America: A Lost Decade?", *Foreign Affairs*, 1988-1989, y Peter F. Drucker, "Help Latin America and Help Ourselves", *The Wall Street Journal*, marzo 20, 1990.

⁴⁸ Un análisis de estos paradigmas por académicos estadounidenses y latinoamericanos, en: Margaret Daly Hayes, *Latin America and the U.S. National Interest. A Basis for U.S. Foreign Policy*. Westview Press: Boulder, 1984; Robert Pastor, *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*. Princeton University Press: New Jersey, 1987; Lars Schoultz, *National Security and United States Policy Toward Latin America*. Princeton University Press: Princeton, 1987; D. Michael Shafer, *Deadly Paradigms. The Failure of U.S. Counterinsurgency Policy*. Princeton University Press: New Jersey, 1988; Augusto Varas (Editor), *Hemispheric*

2. Las relaciones con los Estados Unidos

Desde Thomas Jefferson en adelante, los EEUU han tenido una política internacional caracterizada por una visualización del orden internacional como el ámbito de presencia y satisfacción simple de sus propios intereses nacionales. Ello los ha llevado, tal como ha comentado durante décadas Stanley Hoffman⁴⁹, a un proceso de permanentes confrontaciones en las periferias y de creciente presencia militar en ultramar. La tensión permanente y creciente entre los intereses nacionales de los EEUU y su necesidad de proveer un orden mundial que los realice, llega en este período a su clímax.

En el hemisferio occidental se ha creado una tensión estructural entre el proceso de integración comercial y financiera de los países del área al interior de la órbita estadounidense, y los términos de las relaciones de seguridad. Por una parte, la creciente similitud de las políticas económicas latinoamericanas permite pensar en términos de una concertación comercial en medio de una gran diversidad nacional. Por la otra, la ausencia de términos comunes de relación en el campo estratégico-militar genera tensiones de afirmación nacional las que, exacerbadas por algunas políticas de intervención de los EEUU en el área, conspiran contra la estructuración de relaciones más fluidas y completas⁵⁰.

En la medida que la globalización segmentada se ha incrementado, también ha aumentado la diferencia entre la proyección simple de los intereses individuales de cada potencia (imperialismo) y un orden que al mismo tiempo de satisfacer tales intereses y los maximice, realice lo mismo con la creciente

Security and U.S. Policy in Latin America. Westview Press: Boulder, 1989.

⁴⁹ Stanley Hoffmann, *Dead Ends. American Foreign Policy in the New Cold War Period*. Ballinger Publishing House: Cambridge, 1983.

⁵⁰ Sobre este aspecto, ver: Stephen van Evera, "The Case Against Intervention", *The Atlantic Monthly*, July, 1990.

pluralidad de otros intereses existentes. De esta forma, tenemos que el futuro del sistema internacional forzará a los EEUU -y en general a las potencias del norte- a pensar en términos de un orden mundial en el que la agenda no podrá ser impuesta unilateralmente y su operacionalización será compartida. Sin embargo, para lograrlo será necesario repensar los términos de las relaciones militares hemisféricas.

En el caso de América Latina, ésta deberá adecuarse a las tendencias en curso, poniendo los temas de la agenda en los términos que lo indiquen sus intereses. Estos temas y la capacidad para ponerlos estarán determinados por la forma en que cada país se integre y relacione con el nuevo sistema internacional globalizado y segmentado⁵¹. Ello dependerá de un conjunto de factores entre los cuales es posible destacar, primero, la densidad de las relaciones entre los centros y las periferias. Esto es, a mayor diversificación de las dimensiones en las cuales se interactúa con los centros -financieros, comerciales, laborales-, mayor la capacidad de incorporar los ítems convenientes de una agenda nacional. Un segundo factor indicaría que la interacción internacional tenderá a verse acompañada por crecientes formas de integración. Esto es, una absorción de actores al interior de procesos realizados en común.

Una hipótesis general señala que en el nuevo sistema internacional, tal como él ha sido anteriormente descrito, la posibilidad de lograr satisfacer los intereses nacionales se realizará fundamentalmente a través de la negociación de acuerdos de cooperación internacional, sean estos a nivel global o regional. A pesar del fracaso de las negociaciones en el GATT, pensamos que la confrontación comercial de las grandes potencias económicas generará situaciones sub-optimales, lo que llevará necesariamente a la emergencia de nuevos acuerdos

⁵¹ Frank F. Klink, "Rationalizing Core-Periphery Relations: The Analytical Foundations of Structural Inequality in World Politics", *International Studies Quarterly*, June 1990.

de cooperación. En el caso de América Latina, pensamos que ésta sólo tiene como opción un proceso de acomodación vía negociaciones -multilaterales y/o bilaterales- para alcanzar un posicionamiento adecuado a sus intereses. Una segunda hipótesis nos indica que la capacidad negociadora de los países de la región dependerá de la densidad de sus relaciones con los centros de la dinámica económica internacional. A mayor densidad de las relaciones, mayor posibilidad de satisfacer intereses nacionales. El nuevo contexto internacional penalizará la autarquía y premiará la internacionalización. La forma como esta última se realice será fundamental para el definitivo posicionamiento de los países respectivos.

El relajamiento de las tensiones militares en el área latinoamericana ha aliviado la presión para alinearla en el marco del conflicto bipolar Este-Oeste.⁵² En este contexto los gobiernos y los grupos de interés de la región han sido relevados de la pesada carga política que significó el rígido alineamiento internacional. Esta nueva situación ha abierto el camino a enfoques más pragmáticos y desideologizados tanto en la política regional como internacional. De hecho, la solución pacífica del conflicto centroamericano fue mucho más fácil en este contexto de relajamiento de tensiones que durante el período de la "rollback policy" al inicio de la Administración Reagan.⁵³ Una consecuencia estratégica de este proceso de

⁵² El efecto de la distensión internacional en las relaciones soviético-latinoamericanas ha sido expresado en el acuerdo brasilero-soviético para una exploración espacial conjunta y el intercambio de agregados militares, previamente a la visita de Sarney a Moscú en 1988. Ver: "Uniao Soviética e Brasil decidem trocar adidos militares", *Gazeta Mercantil*, 4-6 julio, 1988, página 3. Sobre la "reestructuración" de las relaciones exteriores soviético-latinoamericanas: *Soviet News*, mayo 13, 1987.

⁵³ Un análisis de este conflicto y las perspectivas para su solución basadas en la autorestricción de las superpotencias en: The Inter American Dialogue, *The Americas in 1988: A Time for Choices*, Washington, D.C., 1988.

distensión para América Latina, es la nueva oportunidad que se le presenta de desempeñar un rol efectivo como zona de amortiguación de conflictos. La voluntad de desvincular las relaciones políticas de las estratégicas ha implicado para los Estados Unidos el incrementar el nivel de las negociaciones con las potencias regionales en temas tan controvertidos como el derecho del mar, la proliferación nuclear, los misiles de alcance medio y otros.

En el hemisferio occidental, el reacomodo de Estados Unidos en relación a Nicaragua ya ha sido logrado. No obstante, la política de Estados Unidos hacia Cuba y la intervención militar en Panamá han puesto un signo de interrogación sobre la estabilidad de los cambios de la política de Estados Unidos en el hemisferio.

a) Del control hegemónico al control coercitivo

Para producir una nueva forma de acomodación hemisférica interestatal, es necesario cambiar los paradigmas que han operado previamente en el proceso de toma de decisiones tanto en Estados Unidos como en América Latina. Para que puedan surgir nuevos puntos de vista y enfoques sobre estos temas, es necesaria una transformación conceptual.⁵⁴

En los últimos diez años, los expertos latinoamericanos y estadounidenses han analizado los temas hemisféricos desde la polaridad teórica hegemonía crisis de hegemonía de Estados Unidos.⁵⁵ En este mismo contexto, se diferenció entre una

⁵⁴ Esta tarea está en curso en EE.UU. Ver: James Chace, "A New Grand Strategy", *Foreign Policy*, primavera, 1988; y William G. Hyland, "Setting Global Priorities", *Foreign Policy*, Winter 1988-1989. En relación al Tercer Mundo, ver: Charles William Maynes, "America's Third World Hang-Ups", *Foreign Policy*, verano, 1988.

⁵⁵ Del lado latinoamericano, ver: Luis Maira (Editor) *¿Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?* GEL, RIAL, Buenos Aires, 1986. Del lado norteamericano, ver: Paul Kennedy, "Can the US Remain Number One?",

hegemonía "positiva" y "negativa".⁵⁶ Sin embargo, la misma definición del problema ha dificultado avanzar hacia una nueva comprensión de este tema al retener la discusión en términos polares tales como centro-periferia, imperio-colonia, hegemonico subordinado, y otros.

Es posible analizar el tema de las relaciones hemisféricas desde un punto de vista distinto, este es, a partir de la necesidad de crear un orden hemisférico. La anarquía internacional (o la hemisférica) ha sido enfrentada con distintos paradigmas con el fin de estabilizar el comportamiento de los estados y crear relaciones hemisféricas predecibles y estables. En el hemisferio occidental, este orden regional ha sido implementado mediante la utilización de dos paradigmas fundamentales: el control hegemónico y el control coercitivo. Estos paradigmas están asociados a la naturaleza de los instrumentos de control regional que ha utilizado la potencia hegemónica en el hemisferio, así como a la posición que ésta tiene en el escenario internacional.

En los años cincuenta y sesenta, Estados Unidos era capaz de proveer incentivos para la cooperación internacional y de acuerdo con ello, dictar los términos en los cuales este orden se organizaba.⁵⁷ Este período hegemónico se caracterizó por una presencia de Estados Unidos en el hemisferio, distribuyendo bienes comunes (inversión directa, bienes, seguridad,

The New York Review of Books, marzo 16, 1989.

⁵⁶ Carlos Rico, "Crisis ¿y recomposición? de la hegemonía norteamericana. Algunas reflexiones en torno a la coyuntura internacional en la segunda mitad de los ochenta", en: Maira, *op.cit.*

⁵⁷ Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984. Keohane afirma que "la cooperación intergubernamental surge cuando las actuales políticas son seguidas por un gobierno y observadas por sus socios facilitando la realización de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación política", páginas 51-52.

un claro liderazgo en el contexto tanto global como regional. Una materialización de este paradigma fue la Alianza para el Progreso. En este período de consolidación del liderazgo hemisférico de los Estados Unidos se originaron instituciones tales como el TIAR y el MAP. Luego en los años setenta y ochenta, en su período de declinación, Estados Unidos enfrentó la cooperación internacional desarrollando nuevos regímenes internacionales.⁵⁸ En este período, coincidiendo con la tendencia hacia el condominio,⁵⁹ entre EEUU y la URSS, algunas formas nuevas de cooperación internacional fueron creadas. Sin embargo, en el plano hemisférico no se siguió la misma tendencia, por lo que no emergieron regímenes (de seguridad económicos y políticos) regionales.

En períodos de transición, cuando está en desarrollo un nuevo marco de relaciones, es posible lograr un orden regional con un liderazgo claro y sin instituciones. Sin embargo, esta situación es sólo temporal. La situación cambió cuando la potencia hegemónica perdió su predominancia en los asuntos mundiales y no tuvo el poder suficiente para producir y mantener instituciones adecuadas para regular el orden hemisférico. En este caso, el tipo de control que emergió fue coercitivo, usándose la fuerza sin limitaciones.⁶⁰

El orden estratégico hemisférico se caracterizó por estar en transición desde un tipo de control hegemónico hacia otro de control coercitivo. El primero creó un orden regional basado en instituciones multilaterales de propósitos múltiples, intereses

⁵⁸ Sobre cooperación internacional, ver: Kenneth A. Oye (Editor), *Cooperation Under Anarchy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

⁵⁹ *Condominio* es una tendencia emergente, observada especialmente después de la cumbre de Ginebra. En relación a este tema, ver: Stanley Hoffman, *Dead Ends*. Cambridge: Ballinger, 1983, página 63-64.

⁶⁰ Este es el caso de Granada, Nicaragua y Panamá, y el uso de fuerzas navales en aguas internacionales cercanas a Colombia. "Warships Irritate Bogota", *International Herald Tribune*, enero 8, 1990.

colectivos institucionalizados, donde la potencia hegemónica encontró restricciones a su comportamiento y donde los recursos se asignaban centralmente. La interacción se desarrolló entre socios soberanos formalmente iguales. De acuerdo con esto, la seguridad era colectiva y la respuesta a las amenazas era igualmente conjunta en torno a bloques. La participación era estratificada y la potencia hegemónica mantuvo su liderazgo, permitiendo a los estados subordinados desempeñar roles específicos en el proceso de toma de decisiones. Finalmente, la relación entre los bloques fue una relación competitiva que tendía a fortalecer las relaciones intrabloques.

En este marco se desarrolló una especie de "corporativismo democrático",⁶¹ el que fue el principal obstáculo para que Estados Unidos en un período de crisis mantuviera el paradigma hegemónico de control hemisférico, desplazándose hacia un paradigma de control coercitivo.⁶² El control coercitivo se caracterizó por la generación de un orden regional que no estaba basado en instituciones, reglas e intereses comunes, sino en la amenaza y/o el uso efectivo de la fuerza para proteger los intereses nacionales de la potencia hegemónica.⁶³ Este tipo de control implicó un cambio radical desde las formas previas de control hemisférico que se habían observado en los cuarenta años anteriores. Este paradigma se observó en acción a lo largo de la Administración Reagan, particularmente con la "rollback

⁶¹ Este concepto, usado para caracterizar relaciones entre una autoridad central y actores nacionales, puede ser usado analógicamente en el nivel hemisférico. Cfr. Stephen D. Krasner, *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press, 1985, página 45.

⁶² Un concepto similar en: Gordon A. Craig y Alexandre L. George, *Force and Statecraft. Diplomatic Problems of Our Time*. New York: Oxford University Press, 1983, páginas 189-193.

⁶³ Ver: Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977, capítulo 3.

policy" llevada a cabo en Granada, Nicaragua y Panamá.⁶⁴ El alejamiento de Estados Unidos de los organismos multilaterales para evitar restricciones a su espacio de maniobra también fue expresión de esta tendencia.

Sin embargo, esta forma de creación y mantención del orden fue subóptima⁶⁵ ya que no se pudieron desarrollar intereses comunes, ni fueron satisfechos con niveles aceptables de seguridad los intereses nacionales, incluidos los de EEUU. En este contexto, no se pudo establecer ningún "conjunto de principios implícitos o explícitos, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores pudieran converger".⁶⁶ Por estas razones, a fines de los años ochenta se abre paso en los EEUU una nueva forma de ver las relaciones hemisféricas. Este nuevo enfoque o paradigma, que hemos llamado de *asociación*.

La *Iniciativa para las Américas*, formulada por el Presidente Bush el 27 de junio de 1990, tomó por sorpresa no sólo a los gobiernos latinoamericanos sino a la propia administración y Congreso de los Estados Unidos. A medida que se comienzan a conocer los detalles del proceso de formulación de esta propuesta se puede constatar la magnitud del cambio que la

⁶⁴ Ver: Thomas S. Bodenheimer y Robert Gould, "U.S. Military Doctrine and their Relation to Foreign Policy", en: Augusto Varas (Editor) *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America*, op.cit. Una clara posición en "diplomacia coercitiva", en: Caler Baker, "U.S. Lacks Cohesive Third World Conflict Policy", *Defense News*, diciembre 11, 1989. Una crítica de este aproximamiento en: Robert A. Pastor, *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*, op.cit.

⁶⁵ Una buena crítica de "políticas coercitivas" estadounidenses, en: Joseph S. Nye, Jr., "Understanding U.S. Strength", *Foreign Policy*, otoño 1988.

⁶⁶ Sobre regímenes internacionales, ver: Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, 1984.

Casa Blanca está intentando introducir en la política de los EEUU hacia América Latina.

Este nuevo paradigma, que hemos rotulado de cooperación asociativa, surge lenta pero persistentemente producto de un conjunto de razones asociadas a la evolución del rol de los Estados Unidos en el mundo, en especial a sus limitaciones hegemónicas globales y regionales. Por su parte, el carácter subóptimo de las formas coercitivas de control hemisférico presionaron para cambiar esta modalidad de relacionamiento hemisférico. Tales cambios permitieron el surgimiento de un nuevo paradigma de cooperativo en el hemisferio occidental que se caracteriza por un nuevo espíritu asociativo.

Un conjunto significativo de que explica estas transformaciones radica en los cambios políticos en los propios Estados Unidos, algunos de los cuales fueron percutados por crisis observadas en el hemisferio. Así, la pérdida de la mayoría republicana en el Congreso y la existencia de leyes pro-derechos humanos que condicionaron la política de EEUU en América Latina; el aumento del riesgo financiero en su sistema bancario, agravado por la insolvencia mexicana y el déficit fiscal producto del enorme gasto en defensa; el escándalo Irán/Contras, el fracaso de la política militar frente al sandinismo en Nicaragua y la emergencia del Plan de Paz del Presidente Arias; los resultados de las elecciones en El Salvador en 1982 y 1984 que mostraron una opción por una transición pacífica a la democracia; la diplomacia silenciosa en Filipinas y Haití, y las nuevas posturas en Bolivia, Chile y Paraguay; el fortalecimiento de la propuestas demócratas de reducción del déficit fiscal apoyadas por los cambios observados en la URSS y la política de desarme unilateral iniciada por Gorbachov; su aislamiento en los organismos internacionales producto de su política coercitiva en tales entes multilaterales; la crisis de una diplomacia no profesional y de los aparatos ideológicos de la derecha más conservadora, lo que modificó el cuadro burocrático del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional; y los procesos de redemocratización en la región:

fueron todos estos factores que desde fines de los ochenta iniciaron un vuelco en la forma de aproximarse hacia América Latina⁶⁷. De esta forma pudieron emerger sectores de reemplazo de los cuadros políticos reaganistas, menos ideológicos, más pragmáticos y expresivos de una diplomacia tradicional formada en los conceptos "aliancistas" de los sesenta. Estas nuevas posibilidades fueron también abiertas gracias al proceso de democratización que se iba dando en la región. Todos estos factores se combinaron para que la política exterior estadounidense sufriera importantes cambios durante el primer año de la administración Bush, particularmente frente a América Latina.

b) Cinco cambios principales

Cinco cambios fundamentales caracterizan al nuevo paradigma de cooperación asociativa, aun cuando permanecen algunas continuidades que analizaremos posteriormente.

Una Noción Amplia de la Democracia. En mayo de 1989, resumiendo la política de su administración en el hemisferio, el presidente Bush señaló que "la lucha (de los Estados Unidos) es en contra de los *enemigos de la libertad en la extrema derecha y en la extrema izquierda*".⁶⁸ Visión muy distinta de la ya obsoleta y desacreditada polaridad totalitarismo-autoritarismo que caracterizó a la administración Reagan. Esta nueva noción es, en parte, el producto natural de la traumática experiencia de los Estados Unidos en América

⁶⁷ Hemos sintetizado aquí algunos elementos contenidos en el trabajo de David Scott-Palmer, "La actual formulación de la política exterior estadounidense hacia América Latina", charla dictada en FLACSO, el 5 de julio de 1990.

⁶⁸ Presidente George Bush, "Commitment to Democracy and Economic Progress in Latin America", *Current Policy*, N° 1168, discurso ante el Council of the Americas, Washington, D.C., mayo 2, 1989. Subrayado del autor.

Central, particularmente en El Salvador.⁶⁹ Aun cuando se ha dudado que esta nueva apreciación de los asuntos hemisféricos se extienda más allá de la Casa Blanca, los mismos elementos han sido destacados por el Secretario de Estado James Baker⁷⁰. Aquí, por primera vez después de una década, todas las fuentes de inestabilidad política son condenadas y aparece un espíritu colectivo de resolución de conflictos.

Correspondencia entre medios y fines democráticos. El fortalecimiento de la democracia ha sido producto de un acuerdo bipartidario, previo a la elección de Bush pero profundizado por éste, implementado a través de diversos mecanismos institucionales. Tales instrumentos materializan un nuevo concepto de democracia, comprehensivo y válido en todos los niveles del estado. Cabe al respecto mencionar al Fondo Nacional por la Democracia (National Endowment for Democracy, NED)⁷¹ y otros programas especiales de las agencias federales como, por ejemplo, el Programa de Iniciativas Democráticas de la Agencia de Estados Unidos por el Desarrollo Internacional (USAID). Este último se creó para proveer asistencia técnica y capacitación, ya que, de acuerdo con esta agencia, "las democracias funcionan a través de instituciones democráticas -el Ejecutivo, el Legislativo, el sistema judicial- y también del sistema electoral. Estas instituciones pueden ser

⁶⁹ Un análisis crítico de esta experiencia en: Richard Fagen, *Foreign Peace. The Challenge of Central America*. New York: Blalckwell, 1987; Robert Pastor, *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*. New Jersey: Princeton University Press, 1987; D. Michael Shafer, *Deadly Paradigms. The Failure of U.S. Counterinsurgency Policy*. New Jersey: University of Princeton Press, 1988.

⁷⁰ Secretario Baker, "U.S. and Latin America: A Shared Destiny", *Current Policy*, N° 1167, address before the Council of the Americas, Washington, D.C., mayo 1, 1989. Subrayado del autor.

⁷¹ Ver, Josephine Buckley McNeil, "La cara cambiante de la hegemonía: el Fondo Nacional por la Democracia", *Cono Sur*, N°4, 1990.

transplantadas para evolucionar en formas adecuadas a cada entorno específico".⁷²

Esta correspondencia entre fines y medios está marcando una nueva orientación en la política exterior estadounidense. Esta difiere de la visión instrumental de la democracia exclusivamente vinculada a los intereses militares y/o económicos de Estados Unidos y sus aliados locales.

Multilateralismo con agenda. El nuevo énfasis en la cooperación asociativa enfatiza lo multilateral, lo que se ha traducido en el hemisferio occidental en una política orientada hacia nuevas formas de asociación. Este se diferencia del "globalismo estratégico" del presidente Reagan⁷³ y del concepto de una América unida en materias de defensa colectiva⁷⁴. Este nuevo enfoque destaca áreas temáticas específicas donde la cooperación asociativa podría desarrollarse, de acuerdo con el presidente Bush, mejorando "las relaciones de asociación existentes en este hemisferio, entre países al Norte y al Sur; entre gobiernos, empresarios y trabajadores; y, en EEUU mismo, entre las distintas ramas del gobierno federal"⁷⁵.

En este contexto, el Secretario de Estado Baker ha definido los principales ítems de la cooperación: democracia; desarrollo; drogas, deuda; comercio; migración; el medio ambiente; proliferación nuclear. (Estas) no son responsabilida-

⁷² Charles R. Connolly, "Foreign Aid for the 1990s: Democracy", *Christian Science Monitor*, julio 13, 1989.

⁷³ Un análisis de las principales diferencias entre estas dos administraciones en: José Miguel Insulza, "Estados Unidos y la nueva realidad internacional: Límites y desafíos", en: Carlos Portales (Editor), *El Mundo en Transición y América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1989.

⁷⁴ David Ronfeld, "U.S. Involvement in Central America. Three Views from Honduras", California. RAND, julio, 1989.

⁷⁵ Presidente George Bush, "Commitment to Democracy and Economic Progress in Latin America". *Current Policy*, N° 1168, address before the Council of the Americas, Washington. D.C., mayo 2, 1989.

des ni de Estados Unidos ni de América Latina. Son desafíos comunes que deberemos enfrentar en conjunto para moldear exitosamente nuestro destino compartido. Estados Unidos goza de estabilidad política, de una sucesión pacífica de poder, *una autoridad civil no cuestionada*, y de la firme expansión de los derechos humanos... Estamos comprometidos con ayudar a América Latina a emprender exitosamente la lucha democrática".⁷⁶ Esta agenda casi coincide con la lista de prioridades que los países de América Latina tienen, de hecho, en sus relaciones con Estados Unidos: derechos humanos, democracia representativa, conflicto centroamericano, el conflicto Este-Oeste, drogas, deuda, vínculos comerciales, proliferación nuclear, el conflicto del Atlántico Sur, la cooperación militar.⁷⁷

Este énfasis multilateral se puede observar en la nueva política para enfrentar un problema crecientemente importante para Estados Unidos, tal es el tráfico de drogas. De acuerdo con el presidente Bush "nuestra asociación común debe enfrentar un enemigo común: los traficantes de drogas internacionales. Las drogas amenazan a los ciudadanos y a la sociedad civil a lo largo de nuestro hemisferio. Es crucial juntar nuestras fuerzas en la guerra contra las drogas. No se gana nada tratando de echarse culpas y hacer recriminaciones. El abuso de drogas es un problema tanto de oferta como de demanda "y atacando a

⁷⁶ Secretario Baker, "Latin American and the U.S.: A New Partnership", *Current Policy*, N° 1160, address before the Carter Presidential Center's Consultation on a New Hemispheric Agenda, Atlanta, Georgia, marzo 30, 1989. Subrayado del autor.

⁷⁷ Alberto van Klaveren, "Las relaciones de los países latinoamericanos con Estados Unidos: un ejercicio comparativo", en: Mónica Hirst (Editor), *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: GEL, 1987.

ambos es la única manera que podemos enfrentar y derrotar la amenaza de las drogas".⁷⁸

Gobernabilidad democrática y relaciones militares. Las relaciones militares entre EEUU y América Latina también están en proceso de cambio, incluso en la segunda administración Reagan, cuando se puso un nuevo énfasis en la democratización de las relaciones interamericanas. La principal prioridad a este respecto ha sido el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el control civil sobre las fuerzas armadas y el apoyo económico condicionado a un comportamiento democrático⁷⁹. Ya en febrero de 1988, Elliott Abrams señalaba que "la opción del gobierno militar para "corregir" los supuestos errores del electorado no es aceptable para aquellos que buscan el respeto o el apoyo de Estados Unidos".⁸⁰

Así, las fuerzas armadas latinoamericanas no contarán con el apoyo de Estados Unidos para alterar el orden constitucional. Incluso el curriculum de enseñanza de los militares latinoamericanos en los Estados Unidos ha sido modificado. Un funcionario superior del Pentágono señaló que "con énfasis en los derechos humanos y la creación de instituciones... queremos sacar a los militares de su mentalidad de ghetto y acercarlos a los civiles".⁸¹

⁷⁸ George Bush, "Commitment to Democracy and Economic Progress in Latin America", *Current Policy*, N° 1168, address before the Council of the Americas, Washington, D.C., mayo 2, 1989.

⁷⁹ Tema claramente establecido por el Subsecretario de Estado de Asuntos Hemisféricos, Elliott Abrams, en el Inter-American Defense College, julio, 1985. Al respecto, ver: Martin Edwin Andersen, "The Military Obstacle to latin Democracy", *Foreign Policy*, Winter 1989-1990.

⁸⁰ Elliott Abrams, "Obstacles Hindering Latin American Democracy", USIS, Santiago, febrero 29, 1988.

⁸¹ Roger Cohen, "Shift in U.S. Policy on Latin America Decreases Likelihood of Military Coups", *Wall Street Journal*, mayo 4, 1989.

De esta forma, el compromiso permanente y adecuado de los EEUU con los gobiernos civiles democráticos es crucial para el futuro político de la región. Dado que los procesos de transición no fortalecen automáticamente la gobernabilidad civil, y que los militares latinoamericanos influyen en importantes áreas de formulación de políticas, protegen sus prerrogativas y dominios reservados impidiendo - en algunos casos - su propia constitucionalización, la gobernabilidad civil democrática y la puesta en forma del Estado es cuestionada, creando una inestabilidad política estructural.⁸²

Reducción de los niveles de fuerza. En la medida que los EEUU reconocen la globalización y condicionamiento entre los temas económicos, sociales, militares y políticos como una importante tendencia contemporánea, la vinculación entre recesión económica e inestabilidad política ha dejado de ser responsabilidad exclusiva de los países pobres. Ello ha sido claramente reconocido por el anterior jefe del USSOUTHCOM, general Fred Woerner, cuando manifestó que "América Latina en los próximos diez años puede de hecho desarrollarse como una variante del subcontinente indio: sectores muy modernizados y prósperos coexisten con sectores muy atrasados y pobreza... el potencial para nuevos estallidos de conflicto social en América Latina es mayor ahora de lo que fue en momento alguno de la generación anterior. Sin el tónico del crecimiento económico, la democracia se enfrenta a un futuro difícil".⁸³

⁸² Sobre este tema ver: Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1988; Augusto Varas (Editor), *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America*. Connecticut: Greenwood Press, 1989; y National Democratic Institute for International Affairs, *Civil-Military Relations: The Argentine Experience*. Washington, D.C.: NDIIA, 1989.

⁸³ Andres Oppenheimer, "U.S. General: Latin Radicals Gaming", *Miami Herald*, mayo 29, 1989. O bien, Elliot Abrams: "si van a continuar los ajustes económicos dolorosos pero necesarios en América Latina, será necesario hacer más que dar conferencias a los latinoamericanos mientras

Así, en condiciones económicas recesivas, la defensa nacional y hemisférica enfrenta desafíos muy especiales y las relaciones militares de Estados Unidos con América Latina deben ser redefinidas en forma correspondiente. Por estas razones, la administración Bush está consciente de la necesidad de limitar el impacto económico del armamentismo en el Tercer Mundo y específicamente en América Latina. Aún cuando esta tendencia declinó en los últimos años debido a los problemas económicos regionales, aun se mantienen altos niveles de gasto militar en los países latinoamericanos, particularmente luego de los procesos de democratización que siguieron a los gobiernos militares. De acuerdo con el presidente Bush los desafíos a la paz "que enfrentamos hoy en día no provienen sólo del Este. La emergencia de potencias regionales está cambiando rápidamente el escenario estratégico. (E)n nuestro propio hemisferio, un número creciente de naciones están adquiriendo capacidades avanzadas y altamente destructivas, en algunos casos, armas de destrucción masiva así como los medios para lanzarlos"⁸⁴. "Nuestra tarea está clara: debemos limitar la proliferación del armamento avanzado; debemos limitar las ambiciones agresivas de regímenes renegados; y debemos aumentar la capacidad de defensa de nuestros amigos. Aun no hemos dominado este complejo desafío. Nosotros y nuestros aliados debemos construir una estrategia común para la estabilidad en el mundo en desarrollo".⁸⁵

A pesar de esta política, el gobierno de los EEUU ha abierto nuevamente la posibilidad de venta de tecnología

transferimos capital a los soviéticos y a sus aliados". "Lectures for the Latins, Capital for the Soviets", *Washington Post*, marzo 31, 1989.

⁸⁴ Particularmente cierto en Sudamérica. Argentina y Brasil, junto a otros 16 países del Tercer Mundo, están desarrollando misiles balísticos. *El Mercurio*, 9 de agosto, 1989.

⁸⁵ George Bush, "Security Strategy for the 1990s", *Current Policy*, N° 1178, address by President George Bush at the Coast Guard Academy graduation ceremony, New London, Connecticut, mayo 24, 1989.

avanzada a los países del tercer mundo⁸⁶, lo que muestra las inconsistencias de algunas formulaciones estadounidense para la región.

c) Continuidades y obstáculos

Si bien la administración Bush está introduciendo cambios en su política exterior para adecuar sus vínculos internacionales a las nuevas realidades hemisféricas y mundiales, éstos no se han introducido automática y simultáneamente en todas las áreas de la formulación de política. Aun existen algunas tensiones entre los lineamientos generales reseñados anteriormente y ciertas políticas inspiradas en enfoques tradicionales⁸⁷, tal como pudo verse en Panamá.

A pesar de los dramáticos cambios que se están dando en el Este y otras partes del mundo, algunos sectores de la administración estadounidense aún enfatizan el componente de poder y de fuerza de la política exterior de Washington. Residuos del *control coercitivo* en los asuntos hemisféricos puede observarse en cinco áreas específicas.

Esta situación ha resentido las relaciones militares hemisféricas. Tal como lo indicara un oficial de la Armada de Chile,

"Es importante recordar que las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han estado caracterizadas por situaciones en que países pequeños han sido ordenados por uno más grande. Producto de temores y amenazas, reales o imaginadas, implícitas en las disparidades de poder, ese tipo de relación lleva inherentemente hacia la

⁸⁶ "Eximbank, Agencies Battle Over Defense Loans", *Defense News*, May 1990.

⁸⁷ Ver, Georges A. Fauriol, *The Third Century: U.S. Latin American Policy Choices for the 1990s*. Washington: The Center for Strategic and International Studies, 1988.

enemistad. Como una sgerencia final a los norteamericanos en sus relaciones con América Latina, ofrecemos una fórmula simple: si ustedes respetan y entienden las opciones, necesidades y perspectivas nacionales, desarrollando una política coherente y persistente en el área, podrán sacar un gran provecho de la inclinación y estima natural de América Latina hacia los Estados Unidos".⁸⁸

Considerando los cambios globales anteriormente señalados, es preciso que las aproximaciones estadounidenses hacia la región se adecuen a las nuevas circunstancias. Dado que las propuestas de política al respecto estaban enmarcadas en el conflicto este-oeste, ellas requieren una severa modificación.⁸⁹

Uso unilateral de la fuerza. La tendencia a definir la agenda de las relaciones hemisféricas de manera unilateral y de actuar fuera de los ámbitos de las organizaciones multilaterales aún persiste. Esto se debe a dos factores interrelacionados⁹⁰. El primero, la pronunciada tendencia histórica de EEUU a intervenir unilateralmente en los asuntos hemisféricos en situaciones de crisis. En tiempos normales, la multilateralidad en materias de defensa no ha funcionado dado que ésta ha sido

⁸⁸ CA Ariel Rosas, "Latin American-U.S. Relations: A Latin American Perspective", *Naval War College Review*, Autumm 1986.

⁸⁹ Esta perspectiva en: *Supporting U.S. Strategy for Third World Conflict*, Report by the Regional Conflict Working Group submitted to the Commision on Integrated Long-Term Strategy, Washington, D.C., June, 1988.

⁹⁰ Un análisis de este aspecto de la política hemisférica de los EEUU en: Augusto Varas, "Confidence Building and Peace Agreements in Central America". Trabajo presentado a "Workshop on Peace, Development and Security in Central America", International Peace Academy - Center for the Study of the Americas, Oaxaca, mayo 22-25, 1989.

percibida como inconducente para apoyar sus intereses en el hemisferio⁹¹. El énfasis militar en las relaciones exteriores de EEUU, ha sido destacado por el Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, quién indicó que "se ha comprometido a impulsar la democracia en el hemisferio sin descartar el uso de la fuerza para proteger los intereses nacionales de Estados Unidos".⁹²

Lo mismo podría decirse respecto de los conflictos de baja intensidad⁹³. Aquí, la política de los EEUU consiste en utilizar fuerzas militares para mantener una presencia creíble y estabilidad doméstica sin involucrar masivamente tropas estadounidenses en un área dada. Este tipo de relaciones hemisféricas degrada cualquier sistema de defensa hemisférica, ya que militariza la política y politiza lo militar. Así, ha transformado lo castrense en un vínculos secundario, subordinando lo político al uso de la fuerza militar, error tradicional en sus relaciones con América Latina. La utilización política de fuerzas militares, subrogantes o no, debería superarse, permitiendo la emergencia de intereses militares reales y compartidos. Un sistema de defensa hemisférica sólo podrá desarrollarse solo si los actores involucrados renuncian al uso de la fuerza militar para resolver conflictos políticos internos. Esta convicción tan difundida en EEUU, también debería alcanzar la estructura de formulación de sus políticas militares para así poder hacer más simétricas las

⁹¹ Un completo análisis de la política estadounidense en América Latina en: Augusto Varas (Editor), *Hemispheric Security and US Policy in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1989.

⁹² "Aronson Pledges to Push Democracy", *Miami Herald*, junio 16, 1989.

⁹³ Ver, Raúl Benítez y Lilia Bermúdez, "'Freedom Fighters' and Low Intensity Warfare Against Nicaragua", en: Augusto Varas (Editor), *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America*, op.cit.

relaciones militares regionales con las democracias existentes.⁹⁴

Acciones encubiertas. Aún se mantienen algunas políticas no bien vistas en América Latina. Acciones encubiertas, incluso para estabilizar democracias, conspiran contra el fortalecimiento de gobiernos democráticos en el hemisferio⁹⁵. Estas no deberían utilizarse si se aspira apoyar un progreso real hacia la gobernabilidad democrática⁹⁶.

Ayuda militar. El tradicional dilema "cañones versus mantequilla", muestra que la ayuda militar es parte de la aspiración de EEUU de no involucrar fuerzas militares propias en el exterior. Por estas razones, el Secretario de Defensa solicitó a los militares acelerar el entrenamiento y ayuda a los militares y a la policía de América Latina, señalando que "no habrá tropas de Estados Unidos que acompañen las fuerzas latinoamericanas en operaciones militares. Estas se involucrarán sólo en tareas de entrenamiento y de apoyo técnico, o en la mejora de los sistemas de comunicación"⁹⁷. La ayuda militar debería vincularse a la evolución de las relaciones cívico-militares y al estado del proceso de acomodación entre gobiernos elegidos y cuerpos militares. Consecuentemente, la ayuda

⁹⁴ Una crítica a esta política de intervenciones en: Jim Hoagland, "Military Intervention Can't Solve the Real Problems", *International Herald Tribune*, January 4, 1990.

⁹⁵ Entrevista del Director de la CIA, William Webster, con los reporteros y editores de *The Times* Washington Bureau. Jack Nelson, "CIA Chief Warns of 'Coup Plotting' in Latin America", *Los Angeles Times*, febrero 9, 1989.

⁹⁶ "La existencia de un gobierno democrático formal no garantiza la verdadera democracia". Riordan Roett, "Prospects for the Arias Plan in El Salvador and Guatemala", octubre 21, 1987. Este planteamiento puede ser generalizado para el resto de los países latinoamericanos.

⁹⁷ "Pentagon is Ordered to Set Plans for Drug Interdiction", *Wall Street Journal*, septiembre 19, 1989.

militar debería ser parte importante de las relaciones bilaterales, impidiéndose el desarrollo autónomo de relaciones inter-militares que erosionen la gobernabilidad civil.

Este objetivo no ha sido aún comprendido claramente en algunos niveles de la administración Bush. De acuerdo a un análisis reciente,

"la ayuda militar (ventas militares al extranjero) financiamiento, educación y entrenamiento militar internacional, y los costos generales del programa de asistencia militar como también los fondos de apoyo económicos, promueven los intereses de Estados Unidos al perseguir un número de objetivos que se refuerzan mutuamente. Estos incluyen: aumentar la capacidad de los socios de Estados Unidos en materia militar para disuadir y defenderse contra la agresión y la inestabilidad; mantener la cohesión y la fuerza de nuestras alianzas; desarrollar relaciones intermilitares razonables que apoyen nuestra estrategia diplomática y aumenten la influencia y el prestigio de Estados Unidos; promover la estabilidad regional; contribuir a nuestro acceso a las bases militares en el extranjero, manteniendo la movilidad estratégica de las fuerzas de Estados Unidos; fortalecer las economías de los países claves que están intentando ajustar su economía a una pesada deuda, a precios de exportación de materias primas muy deprimidos, y a cambios sorprendentes en el ámbito económico global; y dar apoyo a las democracias emergentes mientras defendemos las instituciones y los valores democráticos existentes en otros países".⁹⁸

⁹⁸ H. Allen Holmes, "FY 1990 Security Assistance Program", *Current Policy*, N°1159, Statement of the Assistant Secretary of State for Politico-Military Affairs, before the Sub-Committee on Arms Control, International Security and Science of the House Foreign Affairs Committee, Washington, D.C., March 8, 1989.

Estos objetivos superan las metas que deberían tener las relaciones militares hemisféricas. De acuerdo con la experiencia histórica, esta no es la mejor forma de proteger las instituciones democráticas. Los objetivos militares deberían circunscribirse a los temas de la defensa hemisférica, involucrando, al mismo tiempo, directa y permanentemente diplomáticos en la implementación de tales objetivos.

Defensa y disuasión. Una forma de aumentar la capacidad militar de los aliados de EEUU es a través de la transferencia de tecnología bélica. Considerando que los gastos de defensa representan una carga en momentos de recesión económica, un equilibrio adecuado entre cooperación económica y defensa nacional no es fácil. Sería imposible aumentar unilateral y simultáneamente la ayuda militar y económica de EEUU en todo el mundo. Por lo tanto, se deberían ser encontrar nuevas formas para enfrentar el problema de una defensa creíble para los países latinoamericanos. Una defensa disuasiva, un efectivo régimen de solución pacífica de conflictos, respetado y apoyado por Estados Unidos aliviarían, en parte, la pesada carga de los costos de la defensa nacional. Complementariamente de los EEUU, en conjunto con otros países desarrollados, podrían acordar limitar la transferencia de armamentos, ayudando a la creación *de facto* un sistema defensivo-disuasivo desde el lado de la oferta.

Drogas. En estas materias persiste un enfoque militar del problema. Así, el Secretario de Defensa, Dick Cheney, instruyó al Pentágono desarrollara planes para fortalecer la presencia militar de EEUU en el Caribe y a lo largo de su frontera sur para limitar el contrabando de cocaína. Aun cuando algunos militares no estuvieron muy dispuestos a asumir estas misiones, en la actualidad están expandiendo su participación en la guerra contra las drogas.⁹⁹

En algunos casos latinoamericanos críticos, la ayuda militar para combatir la producción de droga se ha vinculado a

⁹⁹ *The International Herald Tribune*, agosto 28, 1989.

un financiamiento más fácil para las adquisiciones militares. En Colombia, por ejemplo, el Export-Import Bank ayudó al gobierno de Barco a financiar compras de armamentos para enfrentar a los narcotraficantes¹⁰⁰. En Bolivia se ha mejorado la capacidad de tropas aero-transportadas gracias a la incorporación de nuevos aviones. Todo ello ha alterado relativamente el equilibrio militar subregional.

Desde la perspectiva latinoamericana, el narcotráfico y el terrorismo deberían ser manejados por las instituciones policiales. Para no repetir errores de décadas pasadas en las relaciones militares hemisféricas, sería necesario enfatizar el hecho de que estos problemas no tienen una naturaleza militar. Estos son conflictos derivados de la incapacidad de proyección doméstica del poder del Estado. Al mismo tiempo son el resultado de condiciones económicas y sociales locales, como también de la ausencia de una cultura de compromiso y negociación política. Enfrentar estos problemas desde una perspectiva militar podría estimular el problema en lugar de proveer una solución real.

En suma, si bien se puede constatar la emergencia de un nuevo paradigma de cooperación asociativa en los EEUU, persisten algunas continuidades que deberían ser superadas para configurar en definitiva un nuevo sistema de relaciones hemisféricas capaz de proyectarse al siglo XXI.

3. Cambios regionales¹⁰¹

En el contexto latinoamericano se pueden observar cambios de importancia en materia estratégica. Estos deben

¹⁰⁰ *Washington Post*, julio 21, 1989.

¹⁰¹ Esta parte de nuestro trabajo ha seguido de cerca el análisis de Francisco Rojas Aravena, "Cooperación internacional y alianzas militares: el caso del Atlántico Sur", trabajo presentado al taller "Security and Cooperation in the South Atlantic", Pugwash Meeting, 23-31 de octubre, 1990, Buenos Aires, Argentina.

considerarse como posibles tendencias que en el futuro podrían derivar en elementos de crisis. Por estas razones, una prospección de futuro al respecto proporciona ciertas *hipótesis* complementarias a nuestro análisis.

a) Crisis del orden militar hemisférico

El fin de la guerra fría y la ruptura de la bipolaridad puede posibilitar que América del Sur, sobre la base de su propia articulación, incida en la forma que adopten las estructuras estratégico-militares en la post-guerra fría.

A nivel global, el sentido de las amenazas, los orígenes de estas, los cursos de acción previsibles en el marco global de la guerra fría han dejado de ser el eje ordenador de las percepciones estratégicas. El conflicto bipolar y su lógica de "suma cero" ha cambiado. Hoy estamos en presencia de una situación de cooperación entre los antiguos adversarios en el plano global. Sin embargo, aún no se establece una nueva forma de regulación de conflictos y de mantenimiento de la paz o de reforzamiento de las existentes. Dada la velocidad de los cambios aún no se ha diseñado o creado una institucionalidad post-guerra fría.

La rapidez y la progresiva aceleración de los cambios en el bloque oriental y sus consecuencias directas en occidente, en especial en Europa, no se dejan sentir de la misma forma y con similar magnitud en las diversas áreas del planeta. En unas ello indujo al rompimiento de las alianzas y equilibrios regionales estimulando la búsqueda de un reajuste de poder: Se observó un crecimiento de las tensiones y una escalada militar, como fue el caso de la crisis del Golfo Pérsico. En otras, como la latinoamericana, no se ha traducido en acciones de significación para responder eficientemente a iniciativas que en otras áreas surgen al calor de la nueva situación internacional, como la *Iniciativa para las Américas*. Se ha señalado que tales modificaciones no afectan el diseño básico de las amenazas establecidas en el período de la guerra fría.

Los desafíos, las amenazas y los riesgos de hoy son distintos a los del pasado. A su vez, las tensiones y conflictos tradicionales pueden adquirir otro carácter. La expansión territorial-ideológica de un bloque sobre el otro dejó de ser el *eje articulador* del conjunto de las amenazas. La clasificación de las nuevas amenazas, la determinación de su origen, las fuentes de su poder y de reforzamiento es una cuestión central para cada Estado, ya que la forma que adopte la defensa, las políticas que se establezcan, dependerán de la percepción del tipo específico de amenaza que sea definida. Estos procesos, al cambiar los principios orientadores, se deberán inspirar necesariamente en otras doctrinas.

La región ha estado regida por un gran acuerdo militar en todo el período de post-guerra, el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, (TIAR). Frente a las amenazas internas a la paz o las procedentes desde el exterior se estableció un gran marco que involucró, en un mismo mecanismo, los aspectos de defensa, de solución de controversias y de alianza ideológica.

Esta estructura por su carácter buscó aislar al hemisferio de los problemas globales, a la vez que reafirmó la relación hegemónica de los EEUU en la región. Ello fue posible por la coincidencia de dos aspectos claves. Por un lado, el auge y el poder alcanzado por Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial, lo que consolidó la expansión hegemónica de ésta potencia en el hemisferio. Por el otro, el interés regional de establecer ciertos mecanismos de coordinación regional, cuyos antecedentes datan desde fines del siglo pasado.

La organización de ambos intereses encontró su expresión en el diseño y en la creación de un espacio para los organismos regionales, en la Conferencia de México de 1945, en los procesos de definición del nuevo organismo mundial destinado a garantizar la seguridad colectiva y la paz en el mundo.

Los acuerdos regionales fueron incluídos en la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas. En el nuevo organismo,

en su Artículo 51, se consagró el derecho a la defensa colectiva. En el plano regional ese diseño global el TIAR lo transformaría en la posibilidad de ejercicio real de ese derecho. De esta forma, la solidaridad de la alianza prevendría los conflictos en su interior y establecería un balance de fuerzas adecuado a las percepciones de amenazas que surgían de ese ordenamiento internacional. Más aún, al establecer un marco jurídico el TIAR formalizaba el compromiso de vincular la seguridad individual a la seguridad colectiva. No lo transformó en un deber ya que el último recurso, que era el empleo de las fuerzas militares, quedaba sujeto a la decisión de cada parte y no constituía una obligación formal.

Esta alianza regional se inscribió en las Naciones Unidas como uno de los organismos regionales. Como tal, le correspondía resolver en el ámbito regional de su competencia, las controversias y aquellas situaciones que pudiesen poner en peligro la seguridad y el mantenimiento de la paz. Los mecanismos de carácter regional debían aplicarse en forma previa a que entrara en juego la ONU¹⁰². Sin embargo esta primacía regional no se cumplió a lo largo del desarrollo histórico, particularmente en la última década. En los casos del Atlántico Sur y el Centroamericano, Malvinas y Nicaragua, esto fue claro¹⁰³.

La adscripción en el ámbito de las Naciones Unidas resolvió los aspectos formales vinculados a la nueva juridicidad internacional. Sin embargo, lo central fue que el tratado posibilitó y creó una alianza ideológica-militar y un espacio de ejercicio de hegemonía y poder de Estados Unidos. La suscrip-

¹⁰² Artículo N° 2 del TIAR.

¹⁰³ Allí se aplicó el párrafo 3 del Artículo 2, donde se señala que la primacía no se interpreta como un menos cabo de la aplicación de los artículos 34 y 35 de la Carta de la ONU. Al respecto, en el 34 se otorga potestad al Consejo de Seguridad para investigar toda controversia; el 35 expresa que todo miembro de la ONU podrá llevar cualquier controversia al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General.

ción del TIAR fue una expresión de esa hegemonía y en beneficio de ella¹⁰⁴. Esta situación permitió a este Estado obtener una gran libertad de acción en esta área y que los recursos liberados pudieran ser concentrados en otras regiones. Ello, más que alejar determinados conflictos, potenció crecientemente la inclusión de América Latina en la agenda este-oeste, en el conflicto bipolar.

Cabe destacar que la suscripción de este tratado fue paralela a la explicitación de la Doctrina Truman. Esta definió la contención del comunismo como el punto medular de la política estadounidense en relación a la Unión Soviética. Ello marcó el inicio de la Guerra Fría y de una política que se caracterizó por la búsqueda y la captación de aliados¹⁰⁵ y la construcción de pactos militares. La construcción de una red de alianzas y acuerdos militares explicitaron la política norteamericana de disuasión, al dar muestras de su voluntad de liderazgo y al organizar y operacionalizar las capacidades militares de los aliados bajo su dirección.

El primero de estos acuerdos militares fue el hemisférico, el TIAR en 1947. Le seguirían la OTAN para el área europea, en 1949; luego la SEATO para el sud este de Asia, en 1954. La división del mundo en dos grandes bloques antagónicos estaba ya consolidada.

b) Erosión de los mecanismos de seguridad hemisféricos

Los mecanismos de seguridad hemisféricos por su origen y estructura de decisiones, como instancias de definición de políticas multilaterales, nunca cumplieron un rol determinante

¹⁰⁴ John Child. *Unequal Alliance: The Interamerican Military System, 1938 - 1978*. Westview Press. Boulder, Colorado. 1980.

¹⁰⁵ Stephen M. Walt. "Alliances in theory and practice: what lies ahead?" *Journal of International Affairs*. Summer/Fall 1989.

En concordancia con las políticas de quien dirige la alianza, desde mediados de los años sesenta han primado los acuerdos y las políticas bilaterales.

La definición original basada en la hegemonía sin contrapesos de los Estados Unidos ubicó a todos los países y regiones en un mismo ámbito de seguridad. La necesidad de diferenciar los intereses de seguridad se fue haciendo cada vez más patente. En la década de los ochentas diferenciarlos fue fundamental para evitar involucrar a toda la región en los dos principales conflictos: Centroamérica y el Atlántico sur.

El conflicto territorial que enfrentó a Inglaterra y Argentina por la posición de las islas Malvinas vació de contenido al Tratado. Su inoperancia, en la crisis político ideológica centroamericana y en el caso panameño, terminó de dejarlo como una estructura sin contenido, a la vez que hizo completamente evidente los mitos de los supuestos sobre los que fue construido.

Tanto en el caso de las Malvinas y como en el centroamericano fue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el que jugó un rol clave. Allí se hizo patente la dualidad y la debilidad del mecanismo regional expresada en el texto del tratado. En el documento sólo le asigna un rol en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no hubiese tomado las medidas necesarias para mantener la paz (Artículo 3, numeral 6).

Los problemas van más allá de las cuestiones formales. El con-senso generado por Estados Unidos y América Latina, en la Guerra Fría en torno al enemigo y la amenaza externa se debilitó. Cada vez se fue objetivando con más claridad que este consenso estaba en función y en relación con el apoyo de la estrategia del super-poder sobre el resto de los signatarios. Por ello, en un contexto de deterioro de las relaciones entre los países de América Latina y Estados Unidos a lo largo de la década de los años ochentas, donde la relación estuvo cargada de desconfianzas y celos, la vigencia real del tratado desapareció. La invasión a Panamá, en diciembre de 1989, terminó de sepultar el mecanismo.

Considerando que la ideologización impidió acuerdos sustanciales, es necesario desideologizar los contenidos de la alianza y cimentarla en intereses objetivos, pudiendo incluso estar estos ubicados en la esfera de los principios y las ideas, pero no atarse a una forma de régimen ideológico. El caso centroamericano es paradigmático. Allí se estableció un tratado y un pacto militar de carácter subregional. Este debía apuntar a la seguridad colectiva, sin embargo al caer la dictadura somocista desapareció el CONDECA. Es decir, su viabilidad dependía de la concordancia ideológica y no de la defensa y la cooperación estratégica entre países pequeños, ubicados en una misma área y que compartían intereses de seguridad. Al TIAR le ocurrió algo similar sin la espectacularidad de la desaparición del CONDECA. Su vida y fortaleza dependía de un sólo polo, los intereses de la potencia hegemónica.

c) **Instancias no coordinadas de relación militar**

En la región han funcionado otras instancias de coordinación militar, en el marco del Sistema Interamericano. Algunas de ellas son más antiguas que el TIAR y otras de más reciente data.

La primera es la *Junta Interamericana de Defensa*. Como consecuencia del ataque japonés a los Estados Unidos, en diciembre de 1941, el sistema regional puso en marcha el mecanismo de consulta establecido por la región, en 1940, en la Conferencia de la Habana. Como resultado de esta convocatoria se realizó la Tercera Reunión de Consulta, en Río de Janeiro que estableció una resolución creando la Junta Interamericana de Defensa. Esta se constituyó el 30 de marzo de 1942. La Junta desarrolló una importante labor en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, tendiente a resolver los problemas que el conflicto podría suscitar en la región.

Durante la Conferencia sobre los Problemas de la Guerra y la Paz celebrada en México en 1945 se acordó darle un carácter permanente a este organismo. Esto fue ratificado en

la reunión que estableció la Organización de Estados Americanos. La Junta quedó incorporada al sistema como un órgano de estudio y recomendaciones. La Junta es la encargada de mantener al día el planeamiento militar de la defensa del continente¹⁰⁶.

El *Colegio Interamericano de Defensa* no ha cumplido un papel de relevancia en la conformación de un pensamiento de seguridad regional. En la formación de doctrinas, las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y los diversos países de la región tuvieron una importancia mucho más destacada. Otro tanto se puede indicar en relación a la búsqueda de estandarización de equipos y formas de comunicación.

Otra instancia de coordinación es *la reunión de comandantes de las fuerzas armadas*. Estas reuniones datan desde los inicios de la década de los años sesentas y fueron originalmente realizadas por invitación del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

La reunión más conocida es la de los Ejércitos Americanos dado el peso de las fuerzas de tierra en el contexto regional. Fue fundada en 1960. Países como Canadá, Costa Rica, México y Jamaica participan como observadores. Se han realizado 18 reuniones, las cuatro primeras se realizaron en Panamá, las siguientes han ido rotado por distintas capitales del continente. Desde 1973 se han formalizado y se realizan cada dos años¹⁰⁷.

También hay reuniones de coordinación en las otras ramas de las fuerzas armadas. Así mismo, existen instrumentos

¹⁰⁶ Rodolfo Garrié F. *Organismo Militares Interamericanos*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1968.

¹⁰⁷ Mark Kresho. "Conferencia de Ejércitos Americanos". En: *Military Review*. Agosto 1987. (ed. hispanoamericana) Kansas 1987.

de coordinación en la esfera de las telecomunicaciones militares y la inteligencia¹⁰⁸.

A pesar de los anteriores problemas, existen en la actualidad mecanismos aislados, pero importantes, de interacción militar regional.

En las décadas previas a la guerra de las Malvinas existían algunos arreglos de cooperación en materias de seguridad en el Atlántico Sur, que se inscribían en el marco de la OEA, como acuerdos de carácter operacional. La colaboración establecida se materializó en la constitución de un "Comando del Area Marítima del Atlántico Sur", formado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Después de la guerra del Atlántico Sur y con los acuerdos económicos y las proyecciones económicas del MERCOSUR, las posibilidades de colaboración se han incrementado y estas han abarcado un conjunto de aspectos que incluyen el componente militar.

Los nuevos gobiernos debieron buscar un cauce para la cooperación en medio de graves problemas: la hiperinflación, la deuda externa, la falta de inversiones, la debilidad del sistema político y la presencia de una nueva realidad "las Malvinas fortaleza", una zona militarizada clave en el Atlántico.

Este conjunto de dificultades ha buscado ser superada por el camino de la complementación y la integración bilateral-regional, en un marco que privilegia la democracia como principio rector. Esta nueva política sepulta décadas de desconfianza y cierra un ciclo de los sistemas políticos y de su forma de relacionarse. Ya no hay salidas para cada nación, no hay proyección estratégica individual, sólo a través de la cooperación internacional es que se alcanzarán las metas nacionales. Esta es la idea fuerza dominante en ambas naciones.

La declaración suscrita por los presidentes Alfonsín y Sarney, en noviembre de 1985, el *Acta de Iguazú* puso en

¹⁰⁸ Carlos Alberto Bermejo. "Sistema Interamericano de Telecomunicaciones de Ejércitos". En: *Military Review*, op cit.

marcha un proceso que ha logrado avances muy significativos en estos años. En esta declaración y en el proceso desarrollado se han detectado intereses de naturaleza complementaria y otros convergentes. Entre los primeros se destaca el tipo de inserción internacional y la búsqueda para lograr una menor dependencia de ciertos mercados. En lo doméstico la complementariedad se expresa en los programas de ajuste. En cuanto a la convergencia se destaca la búsqueda de un afianzamiento del sistema democrático, la desmilitarización del Atlántico Sur y la separación de la zona del conflicto este-oeste¹⁰⁹.

Este proceso se ha desarrollado sobre la base de tres conceptos: la gradualidad, el equilibrio y la flexibilidad¹¹⁰. La *gradualidad* significa una política de avances sucesivos en el cumplimiento de las metas establecidas. No hay metas "finalistas", sino un proceso que busca por medio del pragmatismo alcanzar las metas fijadas para cada etapa. *Equilibrio*, los acuerdos serán sectoriales y tendrán como objetivo el equilibrio en lo cuantitativo y lo cualitativo. Se evitará la especialización productiva, con ello, ambos países asumen la producción e intercambio de bienes primarios e industriales. *Flexibilidad*, los alcances, el ritmo y los mecanismos serán definidos y redefinidos en función de los dos principios antes señalados, evitando rigideces que terminen por empantanar los acuerdos.

Estos principios se aplican a las diferentes áreas de integración incluida la militar. En el campo de la defensa y materias conexas se destacan los aspectos referidos a la cuestión nuclear (renuncia a la fabricación de la bomba atómica e inspecciones mutuas), al fomento de medidas de confianza y a la complementariedad en la producción militar.

¹⁰⁹ Mónica Hirst, "Las perspectivas del diálogo bilateral". En: Mónica Hirst, *op.cit.*

¹¹⁰ Oscar Armando Mendoza. "El programa de integración y cooperación argentino-brasileña". En: Raúl Bernal Meza, *Política, Integración y Comercio Internacional en el Cono Sur Latinoamericano*. CERIAI, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza, Argentina, 1989.

El tema de la cooperación nuclear fue abordado en una declaración específica y en el protocolo N° 17, en los que se reafirma que su uso estará vinculado sólo a fines pacíficos. La complementariedad generada por ambos países se cimenta en un programa de largo alcance. El protocolo N° 12 se refiere a la complementación y la cooperación aeronáutica. En este campo se creó una asociación directa entre las fuerzas armadas de ambos países para perfeccionar y desarrollar la producción de aviones tanto en Argentina como en Brasil, sobre la base de los avances previamente alcanzados por cada nación.

Las convergencias han apuntado también hacia el desarrollo de perspectivas estratégicas comunes que fomenten una *autonomía estratégica* la que se realiza en un espacio geopolítico ya ocupado por la hegemonía norteamericana¹¹¹. Para ello se acordó la realización de reuniones periódicas y de seminarios anuales sobre temas estratégicos, la realización de maniobras conjuntas y la compra mutua de material producido por las fuerzas armadas de ambos países. Se han realizado hasta la fecha cuatro reuniones¹¹² de coordinación y análisis estratégico. Estas aún no general mecanismos de coordinación en otros niveles.

Todo lo anterior refuerza los objetivos de complementariedad y convergencia surgidos con la declaración de Iguazú. El conjunto de avances se ha expresado en dos áreas fundamentales -la energía nuclear y la aeronáutica- pero no está asegurado que los espacios ganados al conflicto bipolar se puedan transformar en acciones efectivas si el programa no avanza hacia otras áreas.

¹¹¹ Geraldo Lesbat Cavagnari, "Brasil-Argentina: autonomía estratégica y cooperación militar". En: Mónica Hirst, *Argentina-Brasil. Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración*. Editorial Tesis/FLACSO, Argentina, 1990.

¹¹² Buenos Aires 1987, Sao Paulo 1988, Buenos Aires 1989 y Brasilia 1990.

Otro caso de cooperación bilateral lo representan las jornadas de intercambio entre las Fuerzas Armadas de Chile y Perú. Durante la quinta de ellas, realizada en Lima en octubre de 1990, se mostró una estabilizada relación de confianza entre ambos países.

Estas reuniones, acordadas por las respectivas cancillerías en 1985 y que se han realizado sin interrupciones desde 1986, han sido uno de los principales instrumentos que han permitido disminuir tensiones, ampliando el conocimiento de los mandos castrenses sobre sus recíprocos intereses relativos a la defensa nacional.

El carácter integrado de la defensa contemporánea llevó a los gobiernos de Chile y Perú a concebir estas reuniones como un trabajo conjunto de diplomáticos y militares. Así, se ha dado una integración entre los organismos de la defensa nacional y la diplomacia, lo que ha asegurado una visión político-militar de los temas que allí se han tratado. De tal forma, los aspectos estratégicos han sido puestos en su justa perspectiva: al interior de la proyección internacional que puede y debe darse.

Por su parte, el carácter multi-institucional de la defensa nacional ha requerido la integración de las visiones terrestres, navales y aéreas para lograr una adecuada formulación de los temas estratégicos nacionales, en la que predominan los temas relativos a la defensa en su totalidad.

Estas conversaciones han sido concebidas como el primer y más importante paso para avanzar en un proceso gradual, pero sostenido, de limitación del aprovisionamiento de armas en nuestra subregión, abriendo la posibilidad de acordar niveles de fuerza menores en la subregión que sean, al mismo tiempo, lo suficientemente eficaces como para mantener e incluso incrementar la capacidad disuasiva.

Como resultado de este acuerdo ha sido posible plantearse la disminución relativa del número de tropas acantonadas en las zonas cercanas a la frontera común y se ha facilitado el incremento de las comunicaciones bilaterales, visitas, encuentros y misiones, aumentando así el nivel, la calidad y la

frecuencia de las relaciones entre las fuerzas armadas. En esta última reunión se acordó intercambiar información sobre narcotráfico y terrorismo.

El desarrollo de nuevas percepciones de las relaciones militares en el cono sur permitiría en el futuro relaciones orientadas a incrementar la cooperación militar poniéndolas bajo el signo distintivo de la colaboración bilateral, aspecto que debería predominar en nuestra subregión en el próximo siglo.

Uno de los aspectos más encomiables de esta iniciativa ha sido el no reproducir esquemas pasados, los que por abarcar demasiado no lograron avanzar hacia el logro de los objetivos buscados. No obstante, en esta quinta ronda de conversaciones, uno de los temas tratados, han sido los cambios globales en curso en el mundo y los efectos de ellos sobre las relaciones bilaterales.

La consolidación de estas relaciones, a través de un proceso gradual y seguro que no afecte los niveles defensivos-disuasivos, podría profundizarse integrando a otros actores subregionales. Reuniones similares se han realizado entre las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil, y Uruguay recientemente.

CONCLUSIONES

Las relaciones estratégicas internacionales después de la guerra fría se encuentran en medio de un profundo proceso de cambio. A pesar de la complejidad y originalidad de estas transformaciones es posible concluir que ellas están definiendo un nuevo espacio o territorio conceptual para el análisis de las relaciones estratégicas contemporáneas.

Este campo analítico se comienza a estructurar en torno a lo que hemos denominado *relaciones internacionales de mercado*. A nivel global, éstas están forzando a estructurar un nuevo tipo de relacionamiento internacional en el campo estratégico-político.

En primer lugar, el impulso del desarrollo económico basado en la innovación tecnológica ha modificado conceptos propios de la ciencia militar. Así, esta ha iniciado un camino de crecientes cambios e innovaciones *pari passu* con la emergencia de nuevas tecnologías. Ello estrecha la relación entre economía y mercado con los desarrollo estratégico-políticos ya que ningún país podrá prescindir de esta vinculación cada vez más cercana.

En segundo lugar, los intereses estratégicos de defensa de la soberanía e integridad territorial se proyectan en condiciones de una integración creciente al mercado internacional o a la economía mundo hacia áreas tradicionalmente conceptualizadas al interior de lo que tradicionalmente se ha definido como dominio reservado del mercado y de las vinculaciones no gubernamentales.

En tercer término, la cada vez más fuerte vinculación entre política exterior - entendida como altamente diversificada más allá de las cancillerías respectivas - y política de defensa pone los temas estratégicos en cada vínculo internacional. La estrategización de recursos de poder escasos frente a la explosión de intereses nacionales le proporciona a cada interacción internacional *potencialmente* un componente estratégico que antes no tenía.

En cuarto lugar, las tensiones, conflictos, vulnerabilidades y amenazas que enfrentan los miembros de la comunidad internacional no sólo provienen de las fuentes tradicionales del relacionamiento interestatal tradicional. Ahora, ellas se diversifican alcanzando áreas no gubernamentales y no económicas o políticas, sino étnicas, ideológicas o religiosas.

Finalmente, producto del proceso de globalización segmentada en la creación de la economía mundo en curso, y del nuevo perfil de amenazas potenciales, las relaciones estratégicas se proyectan a futuro en el marco de los vínculos internacionales de mercado con un perfil menos estado-céntrico que en el pasado. Esto presenta el gran desafío a las elites nacionales de armonizar sus intereses en torno a proyecciones estratégicas no contradictorias o conflictivas entre sí, maximizando- especialmente en el caso de los

países menos desarrollados - el conjunto de recursos de poder nacional.

A nivel regional, un primer problema que debe considerarse en cualquier definición de escenarios futuros es la posible erosión del statu quo sudamericano. Este problema surge básicamente de las tensiones - o presiones geopolíticas - que comienzan a observarse en el conjunto de la periferia limítrofe del Brasil. En ella, por primera vez en el período de post-guerra, se presentan tensiones de diversa naturaleza. Tensiones fronterizas con Guyana y Venezuela. Penetración de narcotraficantes desde Colombia, Perú y Bolivia. Tensiones en las "fronteras vivas" con Paraguay. Nuevos términos de relación con Argentina y Uruguay. Todos estos elementos requerirán de una formulación de política exterior y de defensa de nuevo tipo que afectará en el largo plazo las políticas de defensa sudamericanas y el equilibrio de poder en la región.

Un segundo problema asociado proviene de la proyección de las tendencias domésticas observadas en Perú. Allí, la ingobernabilidad democrática y la existencia de una virtual guerra civil permite hipotetizar en una doble dirección¹¹³. Por una parte, la existencia de un poder insurreccional ligado al poder económico del narcotráfico podría generar una situación de inestabilidad en la zona la que podría extenderse hasta el país. Por la otra, frente a inestabilidades futuras los EEUU podrían intervenir militarmente - directa o indirectamente - generando situaciones de inestabilidad de otro tipo mas que solucionándolas.

Un tercer problema dice relación con la relativización de la noción de soberanía irrestricta. Nuevas situaciones internacionales que limitan la soberanía plena de los estados y que la

¹¹³ Ver: Raúl Gonzalez, "Recuperar el Huallaga: Una estrategia posible", *Qué Hacer*, abril-mayo, 1989; y Gustavo Gorriti, "Democracia, narcotráfico y la insurrección de Sendero Luminoso", Luis Pásara y Jorge Parodi (Editores), *Democracia, Sociedad y Gobierno en el Perú*. CEDYS: Lima, 1988.

hacen conceptual y políticamente más compleja han aparecido en los últimos años. Las intervenciones humanitarias se han extendido hacia áreas político-militares tal como fue la invocación del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, argumentada por el Consejo de Seguridad para intervenir en Irak¹¹⁴. De la misma forma, intervenciones anti-narcotráfico, ecológicas o directamente políticas - en un marco internacional monopolar sin restricciones al hegemon - podrían eventualmente observarse en nuestra región.

Junto a los problemas anteriores habría que mencionar posibles flujos migratorios que podrían agudizar problemas sociales domésticos, así como un relativo incremento del uso del terrorismo en política. Todo esto diseñaría un cuadro de inestabilidades que podrían orientarse a cambiar el sistema de relaciones intra-sudamericanas actualmente existentes. Una política de defensa moderna debería anticipar ciertos desarrollos en base a estas hipótesis previniendo vulnerabilidades del país.

En síntesis, los cambios globales, el nuevo perfil de la estructura estratégica mundial, la política de los EEUU en el mundo y en el hemisferio occidental, deben ser elementos de importancia a ser considerados en cualquier definición de una política de defensa nacional. Igualmente, los cambios de política y de situaciones estructurales en curso en América del Sur, deben ser contemplados para dar respuestas mas afinadas a los desafíos que el mundo contemporáneo presenta a la defensa nacional en Chile.

¹¹⁴ Antecedentes proporcionados por Francisco Orrego en el Segundo Seminario de Política de Defensa, *op. cit.*

Cuadro 1
Naturaleza del Orden Internacional

Alcance		
	Global	Limitado
Integración Dimensiones Sistema Productivo	Agregado	
	Imperial	Hegemónico Regional
	Segmentado	Anárquico
	Desagregado	

PRIMERA PARTE

AMERICA DEL SUR

PERCEPCION DE AMENAZAS
Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS:
ARGENTINA 1960 - 1989

Andrés Fontana

El análisis del tema de este artículo se enmarca en una preocupación más amplia por el rol de las Fuerzas Armadas, la reforma militar, y el desarrollo de capacidades civiles en el campo de la política militar y la defensa nacional. Desde los estudios pioneros del comportamiento militar en los años sesenta, el análisis del rol de las Fuerzas Armadas se ha asociado casi siempre a las intervenciones militares, sus causas, sus efectos y, más recientemente, a la relación virtual entre la definición del rol de las Fuerzas Armadas en el presente y la prevención de futuras recurrencias autoritarias.

Esa discusión, ese modo de abordar el tema, gira en torno de la polémica referida a la llamada "doctrina de la seguridad nacional", cuya existencia los militares argentinos niegan con la misma vehemencia que muchos civiles afirman su importancia decisiva como factor determinante de las intervenciones militares. La polémica planteada en esos términos tiene dos limitaciones importantes. Por una parte implica simplificar un tema tan complejo como el referido a las causas de las intervenciones militares.¹ Por otra parte, supone también una

¹ Ver, entre otros, los análisis de varios autores en la compilación de David Collier *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979), el clásico trabajo de Samuel Finer *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, las consideraciones metodológicas de Arturo Valenzuela en "A Note on the Military and Social Science Theory", *Third World Quarterly* 7:11 (Enero 1985): 132-143 y los agudos análisis de Guillermo O'Donnell en "Modernización y Golpes Militares", *Desarrollo Económico* 12 (Oct-Dic 1972): 520-566 y Alfred Stepan en "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion" (probablemente el análisis más cercano a la tesis de referencia) en la compilación del mismo autor *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future*, pp. 47-65 (New Haven: Yale University Press, 1973) y *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1971). Por mi parte, me he referido a los determinantes del golpe de estado "institucional" (tomando la expresión de David Collier) en *Notas sobre Relaciones Cívico-Militares y el Proceso de Consolidación Democrática en la Argentina*, Cuadernos Simón Rodríguez N° 10 (Buenos Aires: Editorial Biblos, 1987).

visión simplista y desvalorizada de la función del poder democrático en la definición del rol de las Fuerzas Armadas: simplista porque asume que la exclusión de funciones de seguridad interna de la misión de las Fuerzas Armadas puede prevenir futuras intervenciones militares; y desvalorizada porque subordina la responsabilidad del poder político en materia de defensa nacional a una suerte de "juego de las escondidas" con las Fuerzas Armadas.²

Por otra parte, las razones que tienen tantos militares - que entre sí no comparten numerosas apreciaciones sobre temas políticos o profesionales- para defender contestemente que "la doctrina de seguridad nacional no existe porque no está escrita en ningún reglamento", constituyen, hasta el momento, una verdadera incógnita. Sólo es posible constatar que los argumentos acerca de la "supuesta existencia" de una doctrina de seguridad nacional son percibidos por los militares como parte de una "campaña" destinada a desprestigiar las Fuerzas Armadas.

En las secciones siguientes, veremos diversos aspectos vinculados al rol de las Fuerzas Armadas en la historia reciente y a la llamada "doctrina de la seguridad nacional". Sin embargo, la relevancia del rol como "causa" de las intervencio-

² El "juego de las Escondidas" es, por ejemplo, que el Gobierno emita directivas para las Fuerzas Armadas que excluyen las funciones de seguridad interior y "sepa", sin embargo, que los servicios de inteligencia militar continúan realizando tareas de esa naturaleza; que sancione una ley, como la 23.554 de Defensa Nacional (abril 1988), que contempla lo mismo que las directivas y no prevea un sistema de seguridad interior que permita anticiparse a un hecho como el de La Tablada (enero 1989) y posteriormente cree un Consejo de Seguridad Nacional, con participación de las Fuerzas Armadas. Esto ilustra una hipótesis que planteo en un trabajo reciente: "la opción a la institucionalización de las relaciones cívico-militares a través de una política militar sólida y consistente es la *correlación de fuerzas* entre las Fuerzas Armadas actuando como poder corporativo... y el poder político emanado del mandato popular en continuo retroceso..." Ver Andrés Fontana, *La Política Militar en un Contexto de Transición: Argentina 1983-1989*, Documento de Trabajo CEDES, N° 34 (Buenos Aires: CEDES, 1989).

nes militares pasadas no será tema de análisis en este trabajo, salvo algunas sugerencias metodológicas al respecto.

La atención en cuanto al rol de las Fuerzas Armadas en el pasado -incluyendo, pero no exclusivamente, la intervención política- estará centrada en su vinculación con las (crecientemente expansivas) percepciones de amenaza y con la consecuente ampliación de la estructura de las Fuerzas Armadas a lo largo del tiempo.

En cuanto a la relación entre la definición actual del rol de las Fuerzas Armadas y la prevención de eventuales intervenciones militares *no ignoro la importancia de, suprimir las funciones de seguridad interna*, pero creo que el centro de la cuestión no es ese tema sino *la puesta en marcha de un proceso de reforma militar y re-profesionalización de las Fuerzas Armadas bajo dirección civil*.³

En el marco de ese proceso, la supresión de funciones de seguridad interna es un aspecto importante pero decididamente parcial. Dicho de otro modo, suprimir las funciones de seguridad interior del rol de las Fuerzas Armadas, *pero desatender los aspectos vinculados a la reforma militar y la re-profesionalización democrática bajo la dirección del poder político resulta una empresa estéril e incluso riesgosa para la estabilidad del régimen constitucional*, como varios autores hemos explicado en diversos trabajos.⁴

³ Desarrollo este tema en el *op.cit.* La Política Militar en un Contexto de Transición...

⁴ Ver, por ejemplo, los trabajos de John Fitch "Integrating the Military", *Harvard International Review* 8 (mayo 1986): 18-25 y "The Armed Forces and Democracy in Latin America", *Diálogo Interamericano*, Washington, D.C., Octubre 1987; Fernando Rodrigo, "La política militar en transición española", presentado en la conferencia sobre La Inauguración y la Consolidación de la Democracia: Experiencia para Chile, realizada en Santiago de Chile, agosto 1989; Alfred Stepan *Repensando a los Militares en Política* (Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1988); y Augusto Varas, "Democratización y reforma militar en Argentina", en *La Autonomía Militar*

En función de esa empresa es importante tomar en cuenta la relación establecida, en el curso de las últimas décadas, entre: (a) creciente intervención de las Fuerzas Armadas en la arena política; (b) (también creciente) autonomía institucional de las Fuerzas Armadas respecto del poder político, sea éste civil o militar; (c) definición (autónoma) del rol de las mismas; y (d) cambios en su estructura.⁵

AUTONOMIA, ROL Y ESTRUCTURA DE LAS FUERZAS ARMADAS: ALGUNAS HIPOTESIS ACERCA DE LA HISTORIA RECIENTE

Las Fuerzas Armadas desempeñaron sucesivamente distintos roles a lo largo de las últimas décadas. Los mismos fueron, en su mayor parte, definidos por ellas mismas, con abstención o exclusión del poder político (civil o militar) y prácticamente sin ninguna participación civil en el caso de los breves períodos de gobierno constitucional. A su vez, en ese proceso, la definición del rol fue establecida de manera

en *América Latina*, pp. 57-82, ed. Augusto Varas (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1988). Asimismo, he sostenido esa tesis acerca de la centralidad de la re-profesionalización democrática bajo conducción civil en el op.cit. *La Política Militar en un Contexto de Transición: Argentina 1983-1989*. Por otra parte, me he referido a la relación entre seguridad interior y rol de las Fuerzas Armadas, en el marco de la institucionalidad democrática, en "Seguridad y rol militar en Argentina", *Cono Sur* 8:3 (Junio 1989): 26-28 y en "Las Fuerzas Armadas luego de la transición democrática argentina", presentado en la conferencia sobre Fuerzas Armadas: Modelos organizacionales y cambios en los noventa, Montevideo, Agosto 1989.

⁵ Empleo la expresión "autonomía institucional" en el sentido que le otorga Augusto Varas en *Autonomización Castrense y Democracia en América Latina*, Documento de Trabajo, FLACSO, N° 66 (Santiago de Chile: FLACSO, 1984).

preponderantemente autónoma por cada Fuerza respecto de las otras.⁶

Tal sucesión de roles no implicó que en cada momento las Fuerzas Armadas desempeñaran uno solo sino, más bien, que en cada etapa existiera uno predominante. Por ejemplo, cuando las Fuerzas Armadas comenzaron a especializarse en materia de seguridad interna, en el curso de los años sesenta, no abandonaron totalmente su rol como instrumento militar de la defensa, ni el vinculado con la producción de armamento e insumos estratégicos. Por el contrario, la Fuerza Aérea continuó con sus planes de especialización profesional y expansión de sus actividades en el terreno de la producción de tecnología aeroespacial. La Armada renovó su equipamiento bélico en la segunda mitad de los años setenta -en plena expansión del terrorismo- y extendió sus ambiciones al campo nuclear. Asimismo, sólo unos años antes, Fabricaciones Militares amplió sustancialmente sus plantas y su espectro productivo.⁷

El surgimiento de un rol predominante en una etapa determinada no significó entonces la anulación de los anteriores ni, mucho menos, un reacomodamiento de la estructura de cada

⁶ La tendencia a la autonomía institucional de cada Fuerza culminó en la estructura política adoptada por el llamado Proceso de Reorganización Nacional. Las negociaciones entre Ejército, Armada y Aeronáutica para definir su participación respectiva en el ejercicio del poder político condujeron -tal vez sin conciencia de los propios jefes militares- a un diseño institucional, el llamado "esquema de poder", en el que no existía ninguna autoridad, política ni militar, con poder sobre las tres fuerzas armadas. En la Junta Militar, cada Comandante conservaba un alto grado de autonomía y la entidad, por su propia inercia, ni siquiera intentó tomar decisiones que afectaran a las Fuerzas Armadas de manera conjunta. La evidencia extrema y más costosa de este "esquema" fue la manera en que se condujo la guerra de Malvinas. Trato estos temas en mi tesis doctoral *Policy Making by a Military Corporation* (The University of Texas at Austin, 1987).

⁷ Trato algunos de estos temas en "El sector de producción para la defensa: origen y problemas actuales". CEDES, Buenos Aires 1986 (Mimeo).

Fuerza que dismantelara o redujera a su mínima expresión los componentes de esa estructura vinculados a -es decir, desarrollados con motivo de- el rol predominante de la etapa anterior. Pues al surgimiento de cada rol, naturalmente, le correspondió un desarrollo organizacional correlativo. A su vez, cada uno de estos desarrollos implicó no sólo una ampliación horizontal o vertical de la estructura de las Fuerzas sino también un incremento de la masa de recursos controlados por la institución militar.

En consecuencia, a lo largo de décadas, las Fuerzas Armadas desarrollaron una estructura organizacional "acumulativa", es decir, producto de una sedimentación de estructuras organizativas que en algunos casos se superpusieron y en otros se agruparon horizontalmente, pero en ningún caso se redefinieron de forma tal que las nuevas excluyeran a las viejas. A lo sumo, las primeras desplazaron o subordinaron a las segundas, pero sin disolverlas.

En esto las Fuerzas Armadas argentinas no se han distinguido, probablemente, del resto de las instituciones militares ni, en un plano más amplio, de las grandes organizaciones burocráticas, públicas o privadas. Sin embargo, el caso de las Fuerzas Armadas argentinas tuvo una cierta particularidad -si bien no exclusividad- por el número importante de roles que desempeñaron a lo largo de su relativamente corta vida y por la cantidad de tiempo que ejercieron el poder político en las tres últimas décadas y la masa de recursos que, en consecuencia, se habituaron a controlar.

Naturalmente, ninguna racionalidad basada en criterios de eficiencia podía surgir de esta dinámica autónoma y expansiva. La "percepción de amenazas" y sus efectos en el plano decisional -ya sea en lo referido a la definición de potenciales conflictos de orden interno o internacional, la consecuente expansión de roles y la adquisición de armamentos, no sólo no fueron mediatizados por el poder político sino, además, tampoco estuvieron limitados por los recursos disponibles, al menos hasta principios de los años ochenta.

Esto implicó, por una parte, grados crecientes de ineficiencia tanto por la expansión física de la estructura de las Fuerzas Armadas como por la disociación de los desarrollos de cada una de ellas respecto de las otras dos. Por otra parte, esa dinámica condujo a una abrumadora asimetría entre el poder detentado por las Fuerzas Armadas y el resto de los actores, en un marco de virtual inexistencia de mecanismos de control político sobre esa institución. Fuera de los propios mecanismos de autorregulación, las Fuerzas Armadas se fueron encontrando progresivamente sin un marco normativo para su funcionamiento ni de contención para su crecimiento.⁸ Esta combinación de autonomía con abundancia y la consecuente expansión de una estructura "acumulativa" tuvieron, como vimos, su máxima expresión en el llamado Proceso de Reorganización nacional y su crisis decisiva en la guerra de las Malvinas.

Sin embargo, esto no debe llevarnos a suponer, equivocadamente, que las tendencias expansivas del rol -o, más precisamente, de "los roles"- de las Fuerzas Armadas estuvieron ligadas de manera exclusiva a los períodos en que las mismas ejercieron el poder político. Un examen histórico, todavía pendiente, pondría en evidencia que no existió una relación "uno a uno" entre expansión y períodos de gobierno militar, sino más bien una interacción intrincada entre intervención militar, factores políticos extra-militares y tendencias expansivas del rol de las Fuerzas Armadas, que se mantuvieron aun bajo regímenes constitucionales.

En efecto, cabría pensar en un ciclo, iniciado con el derrocamiento de Irigoyen, a través del cual las Fuerzas Armadas, mediante la creación de Fabricaciones Militares, el

⁸ A su vez, este conjunto de rasgos son los que configuraron el perfil "corporativo" de las Fuerzas Armadas -es decir, como organización burocrática compleja y autónoma que define sus propios intereses y controla cuantiosos recursos, lo que a su vez le permite un alto grado de eficacia en el terreno político. El *comportamiento corporativo* de las Fuerzas Armadas se contrapone a la noción de una *institución*, regulada normativamente en el marco del estado de derecho.

derrocamiento de Perón y otros presidentes, el avocamiento a tareas de seguridad interna y la implantación de regímenes burocrático-autoritarios, expandieron sus roles de manera constante, hasta culminar, cincuenta años más tarde, en lo que puede caracterizarse como una "ocupación militar del Estado".

La autonomía institucional, reivindicada por el Gral. Onganía como apoliticismo y vocación profesionalista de las Fuerzas Armadas resultó en definitiva en una creciente politización, a través de "conductas corporativas" (ver nota N° 8), y asimismo una progresiva "des-profesionalización". La autonomía institucional no fue funcional a una mejor definición del rol de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, se tradujo en una expansión y duplicidad de roles, ligada a sucesivas definiciones autónomas del conflicto y estrategias organizacionales individuales de cada Fuerza. Esto, desde el punto de vista de las adquisiciones, no pudo sino tener efectos negativos, como veremos en seguida.

El corolario de ese ciclo fue, desde el punto de vista profesional, la guerra de Malvinas. En ella, las Fuerzas Armadas evidenciaron una inadecuada preparación para la guerra convencional y, en particular, una total incapacidad para la acción conjunta. Desde el punto de vista político, el corolario fue no sólo el fracaso del llamado "Proceso", sino una transición política signada por la enemistad entre las tres Fuerzas, el cuestionamiento de las Fuerzas Armadas generalizado en la sociedad y, en ese marco, el triunfo electoral del Dr. Alfonsín que dio lugar por primera vez al establecimiento de la supremacía civil en la fijación del rol de las Fuerzas Armadas.

Concluido el ciclo -y frente a una crítica escasez de recursos para la próxima década- la única salida posible es una reforma militar fuertemente racionalizante de la estructura de las Fuerzas Armadas y de la relación entre ellas. Esto implica asimismo una definición específica y acotada del rol que, al igual que la reforma, sólo puede ser realizada bajo dirección civil, en el marco de una irrestricta subordinación al poder constitucional. Por lo tanto, el desarrollo de capacidades técnicas y políticas en el ámbito civil para actuar con eficacia

en el terreno de la política militar y la defensa nacional resulta crucial. Pero esto es materia de preocupación en otro lugar. Aquí nos ocuparemos sólo de los cambios en la percepción de amenazas y los roles de las Fuerzas Armadas, y de los impactos de tales cambios en las adquisiciones de armamento.

REGIMENES MILITARES: SEGURIDAD INTERNA Y AUTONOMIA MILITAR

El diagnóstico de los problemas fundamentales de la sociedad argentina en que se basan los golpes de estado de 1966 y 1976 no es el mismo. Difieren también las políticas económicas y el rol asignado al estado en cada caso. Sin embargo, entre ambos períodos de gobierno militar -separados por un interregno de apenas tres años- existen importantes continuidades en el comportamiento de las Fuerzas Armadas. Las mismas se verifican en aspectos tales como la creciente autonomía de la institución militar, su tendencia a asumir diversos roles en forma simultánea, la importancia que, en ese marco, adquieren las funciones de seguridad interna, las -consecuentemente diversificadas- adquisiciones de armamento, y las percepciones de amenazas a las que se ligan esas tendencias del comportamiento militar.

Por lo tanto, desde el punto de vista del tema de este artículo, conviene tomar el período que abarcan ambos regímenes militares como una unidad y analizar los períodos de gobierno constitucional por separado. Esta decisión responde a motivos de presentación. No constituye, de ningún modo, un intento de trazar líneas temporales demarcatorias que reflejen puntos de inflexión decisivos en los procesos que son materia de este análisis.

A principios de los años sesenta, se producen simultáneamente varios procesos de suma importancia en la configura-

ción del comportamiento político-institucional de las Fuerzas Armadas.⁹ Junto con la creciente politización del comportamiento militar a partir de la Revolución Libertadora, tiene lugar un cambio importante en las percepciones militares respecto de las amenazas a los intereses de la Nación -ligadas ahora al "avance del comunismo" en América Latina- y del rol de las Fuerzas Armadas, en la defensa de tales intereses. Todo esto implica un énfasis creciente en los aspectos doctrinarios y organizativos -al menos del Ejército- vinculados a la seguridad interna (entendida como seguridad del Estado, si bien no necesariamente de los ciudadanos). Al mismo tiempo, se consolida como visión predominante del contexto internacional lo que tradicionalmente se conoce como "enfoque geopolítico". Esta corriente converge con la legitimación del rol político de las Fuerzas Armadas, la preocupación por los movimientos subversivos y la paulatina adopción de los métodos y doctrinas de la contrainsurgencia, dando lugar a lo que habitualmente, salvo en el ámbito militar, se conoce como "doctrina de seguridad nacional".

El "enfoque geopolítico" se vincula a una corriente de pensamiento en materia de política exterior que, si bien tiene algún asidero en sectores civiles, surge principalmente del seno de las Fuerzas Armadas.¹⁰ Las publicaciones periódicas y

⁹ Con la expresión "comportamiento político-institucional" me refiero a las decisiones y tomas de posición de las Fuerzas Armadas relevantes por sus efectos en la arena política, que son adoptadas de manera orgánica, a través de los canales jerárquicos correspondientes, con suficiente acuerdo entre las tres fuerzas como para ser atribuibles al conjunto de la institución militar y no a un sector determinado o a una de las fuerzas individualmente. Existe, por lo tanto, una amplia franja de superposición entre los comportamientos político-institucionales y los comportamientos corporativos (según la definición formulada en nota N° 8).

¹⁰ Tales sectores -por ejemplo, los elencos civiles de las escuelas de guerra o la Escuela de Defensa Nacional- no constituyen un pensamiento académico independiente, sino más bien una expresión "civil" del pensamiento militar.

bibliográficas que aparecen a lo largo de los años sesenta son un indicador de la envergadura de este movimiento. Pero, probablemente, el surgimiento de la revista *Estrategia* y la constitución del grupo cívico-militar nucleado en torno del Gral. Guglielmelli sean el síntoma más importante al respecto.

En la configuración de esta corriente de pensamiento convergen una variedad de vertientes político-ideológicas que, en términos generales, se caracterizan por la preeminencia que otorgan a los aspectos conflictivos de las relaciones internacionales. Es así que la enunciación de hipotéticas incompatibilidades entre el desarrollo nacional, entendido en un sentido muy amplio, y la integración a nivel regional constituye un aspecto central de esa perspectiva.

Las vertientes político-ideológicas que la alimentan enfatizan ciertos rasgos de la llamada "política de poder", sus eventuales condicionamientos geográficos, los designios de los actores internacionales, sus incompatibilidades y, en muchos casos, la factibilidad de que las hipótesis de conflicto den lugar a hipótesis de guerra. Asimismo, este enfoque tiende a vaciar las propuestas políticas de contenido específico, dando lugar a una visión abstracta -y al mismo tiempo sumamente estrecha- del interés nacional.

El propósito de esta corriente de pensamiento cívico-militar es, según lo expone su principal representante, proveer

...un sistema de ideas al servicio de la toma de conciencia por parte de la Argentina de las responsabilidades que le corresponden en el mundo de nuestro tiempo, en particular, en el área de su interés directo, el Cono Sur y el resto del Hemisferio Occidental.¹¹

¹¹ Juan Guglielmelli, "Propósitos y definiciones", *Estrategia* 1 (mayo-junio 1969), p. 5. Para una orientación similar, contemporánea y también altamente influyente, ver el trabajo del Gral. Osiris Villegas *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional* (Buenos Aires: Pleamar, 1969).

El predominio de esta visión, que enfatiza amenazas a los "valores intrínsecos de la sociedad nacional" y la plausible configuración de escenarios internacionales que atentan contra los "intereses vitales de la nación" -para emplear la terminología afín a esta corriente- se extiende desde mediados de los años sesenta hasta la conclusión del llamado Proceso de Reorganización Nacional" (en adelante, PRN), a fines de 1983. Pero, a su vez, la orientación de la política exterior en cada caso enfatiza aspectos diferentes del mismo enfoque, lo cual determina en parte la diversidad de las hipótesis de conflicto elaboradas durante los períodos respectivos.

El gobierno de la Revolución Argentina adopta las orientaciones doctrinarias que se hallan vigentes con anterioridad a su establecimiento en 1966. Se trata de orientaciones elaboradas en el marco de la política regional que promueven el Presidente Kennedy y su Secretario de Defensa Robert McNamara, a principios de esa década.

En términos generales, los programas norteamericanos de ayuda a los países en vías de desarrollo combinan durante ese período un componente económico y otro militar. El primero tiene el propósito central de disminuir los desequilibrios internos y los problemas sociales, como resultado de un dinámico proceso de desarrollo económico. El componente militar, en cambio, está dirigido principalmente a dotar a los ejércitos de entrenamiento y equipamiento adecuados para cumplir misiones de contrainsurgencia y, también, a promover su "modernización". Este último aspecto de los programas de asistencia militar se desarrolla bajo el supuesto que -a la manera americana- grados crecientes de profesionalismo producen grados crecientes de lealtad al sistema democrático y una consecuente disposición a respetar la autoridad constitucional.¹²

¹² La literatura sobre este punto es vasta y en muchos casos ejerce una influencia significativa sobre las políticas que el gobierno de Estados Unidos adopta durante ese período. Ver, por ejemplo, los trabajos compilados por John Johnson en *The Role of the Military in Underdeveloped Countries* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962), o la revisión y

Absorbiendo esa importante influencia norteamericana, el enfoque geopolítico de los años sesenta complementa el andamiaje jurídico, doctrinario e institucional sobre la base de una noción típica de la época: la identificación de seguridad con desarrollo. La versión más difundida de tal identificación es la que sostiene que a mayor desarrollo, mayor seguridad interna, por el mayor equilibrio social, y externa, por las mayores capacidades del país para proveer a su defensa.

Pero, independientemente de las distintas interpretaciones de la identificación de seguridad y desarrollo, lo importante es que todas las versiones se basan en la noción de amenaza a la seguridad del estado y relativizan u omiten la noción de seguridad individual frente a los abusos del estado. Asimismo, esta indiferencia con respecto al estado de derecho y las instituciones democráticas, converge con el énfasis en la seguridad y el carácter ampliamente inclusivo de esta noción, para proveer un marco de legitimación a un rol crecientemente expansivo de las Fuerzas Armadas.

A su vez, este enfoque provee un modelo de inserción en el marco internacional, cuya principal consecuencia práctica es -no obstante las raíces nacionalistas de los promotores del enfoque- la adscripción sistemática a las perspectivas de la política exterior norteamericana hacia la región.

materiales provistos por W.F. Barber y C.N. Ronning en *Internal Security and Military Power: Counterinsurgency and Civic Action in Latin America* (Columbus: Ohio State University Press, 1966). Samuel P. Huntington, autor clásico de la teoría sobre la relación entre profesionalismo y control civil (razón por la cual se le ha atribuido influencia en la dirección mencionada) afirma sin embargo en un trabajo de 1962 -i.e., "Patterns of Violence in World Politics", en *Changing Patterns of Military Politics*, editado por S.P. Huntington (New York: Free Press, 1962)- que su teoría sólo es válida si se mantiene la premisa que la función profesional de los militares es la defensa exterior. Para un tratamiento crítico de estos temas en directa vinculación a los procesos que tienen lugar en América Latina, ver Alfred Stepan "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en *Authoritarian Brazil, Origins, Policies and Future*, pp. 47-65, editado por Alfred Stepan (New Haven: Yale University Press, 1973).

En la articulación de estas nociones, juega un rol importante la influencia de la llamada "doctrina de la seguridad nacional". Vale la pena recordar que esa doctrina, si bien ejerce una influencia significativa en América Latina durante los años sesenta, tiene origen en los Estados Unidos, hacia mediados de la década de 1940. En su inicio, constituye fundamentalmente una forma de interpretar la relación de Estados Unidos con el resto del mundo.¹³

En efecto, la doctrina de seguridad nacional postula una estrecha interrelación entre factores políticos, económicos, sociales y militares a nivel global, que afectan en forma directa los intereses americanos. Desde esa perspectiva, cualquier hecho que ocurre en el planeta puede ser percibido como crucial y transformarse en amenaza a la seguridad de los Estados Unidos.

Los temas de política exterior, en particular, pueden asumir con facilidad el carácter de amenazas inmediatas y urgentes, así como los objetivos de política exterior pueden traducirse con la misma facilidad en cuestiones de supervivencia nacional. La cantidad de amenazas se transforma así en ilimitada. La doctrina se caracteriza, en consecuencia, por su *carácter expansivo, por su tendencia a empujar los límites subjetivos de la seguridad hacia más y más áreas.*

Surge así la necesidad de determinar coordinadamente todas las áreas de acción de la política nacional: desde el desarrollo económico hasta la educación; desde la cultura hasta la política exterior. Este es un primer aspecto que, al menos por analogía, permite explicar el empleo de la expresión "doctrina de seguridad nacional" a las concepciones y percepciones de amenaza que guiaron el régimen militar argentino establecido en 1966.

El otro aspecto es el referido a una suerte de "división del trabajo" entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y las

¹³ Ver Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration* (Baltimore: John Hopkins, 1962).

de los países latinoamericanos, cuya expresión más conocida es el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca). En efecto, traducida al contexto latinoamericano, la doctrina de seguridad nacional es, en primer lugar, una forma de inserción de los países de la región en el sistema internacional de la guerra fría de un modo acorde con los intereses y la orientación de los Estados Unidos.

De esto surge una supuesta "especialización" de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos en materia de seguridad interior. Tal es el aspecto que más se ha divulgado respecto de la vinculación entre doctrina de seguridad nacional e intervenciones militares. Sin embargo, en lo que hace al golpe de estado de 1966 -a diferencia del de 1976- la seguridad interna, entendida como amenaza subversiva, es un factor de muy escasa importancia. La "amenaza", en este caso es de orden ideológico, con importantes componentes nacionalistas y católicos en la definición de la misma.¹⁴

Por otra parte, la versión norteamericana de la doctrina de seguridad nacional es redefinida en el contexto argentino sobre la base de nociones provenientes de la estrategia y la geopolítica, dando lugar a lo que hemos llamado el "enfoque geopolítico". Este apunta a imponer una visión del mundo en que la oposición total entre los dos bloques constituye la realidad política fundamental y, a la vez, la explicación de todos los hechos políticos relevantes.

Desde esa perspectiva, el estado mismo no puede ser entendido fuera del antagonismo fundamental:

¹⁴ Distinto es el caso del golpe de 1976, donde la amenaza subversiva está presente a través de la guerrilla urbana y rural y de los diversos modos de organización popular que, si bien no son necesariamente parte de un proyecto de cambio revolucionario, constituyen un aspecto sustancial de la "amenaza subversiva" desde la óptica de los militares.

...en la hora actual, ninguna nación puede garantizar su porvenir por sí misma; cada nación tiene su destino marcado por su posición en uno de los dos bloques.¹⁵

Simultáneamente, el mismo enfoque concibe la seguridad nacional como función de un poder nacional fortalecido en sus cuatro aspectos fundamentales: el político, el económico, el sicosocial y el militar. Se expresa así un nacionalismo abstracto y una concepción de la sociedad según la cual todo se deriva del postulado de la guerra total y en consecuencia se somete en última instancia a la lógica implacable de la estrategia militar.

Es en el marco de esa interpretación de la seguridad nacional que el enfoque geopolítico, promovido y articulado principalmente por el grupo cívico-militar al que nos referimos más arriba, aparece también como un intento de racionalización de la intervención política de las Fuerzas Armadas en los años sesenta. En un artículo de ese entonces, el Gral. Guglielmelli sostiene:

"...las Fuerzas Armadas de las repúblicas latinoamericanas, factores activos y dinámicos de la seguridad nacional, tienen como tarea fundamental una misión pacífica aunque esencialmente combativa: constituir el escudo protector y, en muchos casos, la vanguardia de la lucha de todo el pueblo por asentar la soberanía y la autodeterminación nacional a través del desarrollo acelerado de la economía y de las formas superiores de la convivencia social".¹⁶

Esa misma concepción de la seguridad y el poder nacional informa las percepciones de amenazas e hipótesis de

¹⁵ Ver, por ejemplo, Joseph Comblin, "La doctrina de seguridad nacional", *Mensaje*, Santiago de Chile, 1976.

¹⁶ Juan Guglielmelli, "Función de las Fuerzas Armadas en la actual etapa del proceso histórico argentino", *Estrategia* 1 (mayo-junio 1969), p. 8.

conflicto vigentes en el período que, sin excepción, involucran a las Fuerzas Armadas. En efecto, la concepción totalizante de la seguridad implica que la institución militar desempeñe un rol importante, incluso en aquellas hipótesis que no tienen que ver con potenciales agresiones o eventuales hipótesis de guerra sino simplemente con obstáculos al desarrollo, pero vistos desde una perspectiva que concibe a la Argentina como una potencia en ciernes y define "el conflicto real, fundamental, nacional" como "avance de intereses internos y externos que maniobran para mantener el statu quo, o para frustrar nuestra real y verdadera independencia".¹⁷

La contrainsurgencia es, por lo tanto, sólo un aspecto parcial y no claramente decisivo del despliegue de múltiples roles que las Fuerzas Armadas asumen en este período. Las consecuencias inmediatas y posteriores del rol militar en seguridad interna, tanto en lo vinculado específicamente a la represión de la guerrilla como, en un plano más general, a la de toda actividad que la doctrina vigente identifique como "amenaza subversiva", no deben ser por supuesto ignoradas ni relativizadas. Sin embargo, ese aspecto va a ocupar un lugar mucho más importante en la determinación de las percepciones de amenazas y decisiones de las Fuerzas Armadas en el campo político-institucional durante la década de 1970 que en los años sesenta que analizamos en este momento.

La importancia de la contrainsurgencia en este período está vinculada, en todo caso, a una concepción amplia de la seguridad que sirve como elemento racionalizador y legitimador de conductas extraprofesionales, en el terreno político, que las Fuerzas Armadas emprenden por otros motivos--entre ellos, la confrontación peronista-gorila, en los años subsiguientes a la "Revolución Libertadora", de 1955; el surgimiento simultáneo de una percepción degradada de la dirigencia política, y una autopercepción crecientemente providencialista; convergentemente, la configuración de lo que hemos llamado intereses y

¹⁷ Ibid., p. 15.

comportamientos corporativos de las Fuerzas Armadas; y, como corolario, la autoadjudicación de un rol providencial basado en la identificación de seguridad y desarrollo, que culmina en la "Revolución Argentina", de 1966.¹⁸

El documentado estudio de Alain Rouquié muestra que a partir del derrocamiento de Perón, pero más aun desde fines de los años cincuenta, se establecen nuevas hipótesis de conflicto y de guerra que convierten al Ejército "de guardián de las fronteras en guardián del orden económico-social", como parte de una "función de alcance internacional". Esto es, sin duda, producto de una interpretación "muy amplia" del concepto de Guerra Revolucionaria sobre todo en la medida que implica asimilar, como hacen al menos los sectores liberales de las Fuerzas Armadas de ese período, Peronismo con Comunismo.¹⁹

De este modo, afirma Rouquié, "la defensa del mundo occidental substituye la defensa nacional". En efecto, la adhesión a la política exterior de Estados Unidos, que mencionamos anteriormente al referirnos al enfoque geopolítico y la doctrina de seguridad nacional, implica una paulatina subordinación de la defensa a objetivos supranacionales. En este cambio en las percepciones de los oficiales argentinos se combinan factores de distinta naturaleza, que van desde la necesidad de racionalizar su cada vez más asidua y conflictiva presencia en la arena política hasta motivaciones más profesionales, como el

¹⁸ La tendencia a sobreestimar la importancia de la contrainsurgencia como factor decisivo de las percepciones y conductas de los militares durante la década del sesenta como asimismo la tendencia a identificar la doctrina de seguridad nacional también con ese aspecto -antes que con los que vimos en este capítulo- se debe a que en muchos casos el análisis de los años sesenta se hace a la luz del comportamiento de las Fuerzas Armadas en la década siguiente.

¹⁹ Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina* Vol. II 1943-1973 (Buenos Aires: Emecé Editores, 1982), p. 156.

querer verse insertos en la "guerra moderna", a la cual deben equiparar con la "guerra revolucionaria".

Es así que, por ejemplo, el número de artículos dedicados a la "guerra revolucionaria" o "guerra subversiva" en la *Revista Militar* pasa de uno por número, hasta 1958, a seis en 1962. Asimismo, en la *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, de 60 artículos publicados entre 1958 y 1962, 16 son dedicados al tema de referencia.²⁰ A esto debe agregarse la creciente influencia de autores e instructores franceses que transmiten a los oficiales argentinos sus visiones y experiencias en el combate de la guerra de guerrillas, sobre la base de las frustradas experiencias del Ejército Francés en Indochina y Argentina.²¹

En efecto, no sólo el número de trabajos de militares franceses citados o publicados en las revistas militares argentinas se multiplica, así como los contactos informales aumentan. También las relaciones institucionales se estrechan, como lo evidencia el Curso Interamericano de Contrainsurgencia inaugurado en la Escuela Superior de Guerra en octubre de 1961.

Sin embargo, los comportamientos político-institucionales de las Fuerzas Armadas a lo largo de los años sesenta no indican que la percepción de amenazas en el plano interno sea, de por sí, significativa salvo por su rol racionalizador y legitimador de conductas extraprofesionales en la arena política. La doctrina de seguridad nacional es convergente con los intereses y percepciones de las Fuerzas Armadas Argentinas en el escenario local e implica elaborar hipótesis de conflicto ligadas a la guerra revolucionaria. Pero el comportamiento y las

²⁰ Ibid. p. 158.

²¹ Dicho sea de paso, tales experiencias poco tuvieron que ver con la "defensa de Occidente" y sí, en cambio, con las políticas coloniales de Francia. Cabe mencionar, asimismo que, por entonces, el crecientemente politizado Ejército Francés irrumpe en el escenario continental con el intento de golpe de estado de abril de 1961.

percepciones de las Fuerzas Armadas en esta década están ligados a una problemática mucho más amplia que hemos visto más arriba.

Por el contrario, la seguridad interna constituye un aspecto central del comportamiento de las Fuerzas Armadas a lo largo de los años setenta, sobre todo en la segunda mitad de la década. En efecto, el primer "salto" importante en el presupuesto militar, que por quince años había oscilado entre el 2 y el 2,5% del PBI, se produce en 1975/76 con motivo de las misiones que emprenden las Fuerzas Armadas para combatir la creciente ola de terrorismo y acciones políticas tendientes a producir un cambio revolucionario de corte marxista en la Argentina. El gasto militar que entre 1970 y 1974 había arrojado un promedio de 2,3% del PBNI, pasa a significar un 2,9% en 1975 y 3,3% en 1976.²²

Por otra parte, el llamado Proceso de Reorganización Nacional iniciado tras el golpe de marzo de 1976 se propone objetivos de transformación social más profundos que el anterior régimen militar. Esto se debe, principalmente, a un cambio drástico de la percepción de amenazas en el plano interno por parte de los militares.

En efecto, luego de las experiencias de la primera mitad de los años setenta, las Fuerzas Armadas abrazan un diagnóstico de la crisis argentina de corte neoconservador que vincula el problema de la subversión no sólo a la confrontación este-oeste sino también a determinados rasgos de la política y la sociedad y, en particular, de la vinculación entre el Estado y las clases populares en la Argentina.²³ Esto produce un vuelco hacia un

²² Fuentes, Gerardo Gargiulo, "Gasto militar y política de defensa", *Desarrollo Económico* 28 (Abril-junio 1988): 89-104, y Alain Rouquié, *Poder Militar... op.cit.*, p. 311.

²³ Ver Andrés Fontana, "Fuerzas Armadas e ideología neoconservadora: El redimensionamiento del Estado en la Argentina", 1976-1981", en *Privatización del Dicho al Hecho*, pp. 87-109, Horacio Boneo (ed.) Buenos Aires: El Cronista Comercial, 1985.

énfasis extremo en el componente represivo y un reemplazo de los objetivos de desarrollo económico por fórmulas de corte neoconservador.

El Proceso de Reorganización Nacional redefine también los objetivos de las Fuerzas Armadas en el plano internacional si bien mantiene la adscripción militar a "...la defensa del mundo occidental y cristiano ante la agresión comunista".²⁴ Pero, articula su política exterior sobre la base de cuatro criterios fundamentales que, en conjunto, significan un giro importante con respecto al autoritarismo de los años sesenta:

- a) un fuerte compromiso ideológico con los supuestos derivados del modelo este-oeste;
- b) una vinculación de índole "mercantilista" con América Latina, a la que se agrega un novedoso componente intervencionista destinado a impedir el avance de la "subversión marxista" en la región;
- c) una actitud discreta en los foros internacionales donde prevalecen los países desarrollados; y
- d) un definido pragmatismo en materia económica y comercial.²⁵

En el ámbito regional, los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional pueden resumirse de este modo: asegurar las fronteras de la Nación, particularmente en el área del Canal de Beagle; concluir con el prolongado control británico de las Islas Malvinas; y superar la dependencia regional en materia energética, incluyendo una solución de la

²⁴ Carlos Moneta, "El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina", en *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*, compilado por Roberto Russell (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1984), p. 11.

²⁵ Roberto Russell et.al., *Democracia y Política Exterior: Los Casos de Argentina y Brasil*, Documento de Trabajo, FLACSO, N° 55 (Buenos Aires: FLACSO, 1987).

disputa con Brasil respecto de la altura de la represa de Itaipú.²⁶

Sin embargo, más allá del conflicto limítrofe con Chile, que alcanza su punto de mayor tensión a fines de 1978, es la relación con Estados Unidos lo que marca las coordenadas de la política exterior del régimen militar.

Luego del distanciamiento argentino-norteamericano producido durante la administración Carter a raíz de las violaciones de los derechos humanos, los militares logran recomponer parcialmente sus relaciones con los Estados Unidos bajo el gobierno de Ronald Reagan. La participación de Argentina en la política norteamericana en América Central va a ser uno de los ejes del nuevo acercamiento, quedando en suspenso otros aspectos, como el rol que le cabría a nuestro país en la defensa del Atlántico Sur.

El gobierno del Gral. Galtieri, iniciado en diciembre de 1981, constituye el punto culminante de la adscripción argentina al modelo Este-Oeste. Sin embargo, la sobrevaluación que éste hace de la supuesta importancia estratégica de Argentina para la política de Estados Unidos en la región conduce a un tremendo error de cálculo con respecto a la actitud que este país va a adoptar al desencadenarse el conflicto bélico con Gran Bretaña. Este yerro fundamental de la política del gobierno militar pone en evidencia su grado de desconocimiento del mundo en que opera y empuja a su diplomacia hacia aquellos aliados que más podrían incomodarle.

A su vez, las múltiples percepciones de amenaza -hacia adentro y hacia afuera de las fronteras del país- y los múltiples roles de las Fuerzas Armadas desarrollados durante este período dejan también como herencia una pesada e hiperdimensionada estructura militar, un abultado endeudamiento externo de la institución y un complejo e inadecuado equipamiento que dan

²⁶ Joseph Tulchin, "Regímenes autoritarios y política exterior: El caso de Argentina", en *Entre la Autonomía y la Subordinación*, Muñoz-Tulchin compiladores (Buenos Aires: GEL, 1984), pp. 369-370.

lugar a una situación crítica aún no del todo superada. Nos ocuparemos de estos temas en las secciones subsiguientes.

REGIMENES CONSTITUCIONALES: LA BUSQUEDA DE LA DIVERSIFICACION

El Peronismo llega al poder nuevamente en 1973. La experiencia que se abre con su arribo no llega a consolidar una nueva etapa sino constituye fundamentalmente el momento de eclosión de un conflicto muy profundo de la sociedad argentina. En el plano interno, el rasgo principal de ese período de apenas tres años es el creciente despliegue de la violencia política.

En materia internacional, las orientaciones políticas y económicas del nuevo gobierno constitucional están en línea con los postulados autonomistas y terceristas del Peronismo.

Las relaciones económicas externas constituyen uno de los capítulos principales de un modelo que apunta a la redistribución del ingreso y la consolidación del mercado interno, sin dar la espalda a las estrategias de desarrollo con alta participación del estado que han sido reelaboradas en los años inmediatamente anteriores.

En ese marco, uno de los propósitos centrales de la política exterior es reducir las ataduras de diversa índole a la esfera norteamericana, mediante una diplomacia pragmática y multidireccional que intenta encontrar apoyos principalmente en los ámbitos europeo y latinoamericano.

El ingreso como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados, los acuerdos económicos con países de Europa Oriental y la negociación con Cuba -que implica de hecho la ruptura del bloqueo económico a la isla- constituyen otros aspectos destacados del rumbo emprendido en 1973.

Asimismo, durante este breve período se abandona la Doctrina de la Seguridad Nacional como pensamiento orientador y articulador de percepciones de amenazas, dando lugar a una lectura diferente del sistema internacional que privilegia los aspectos cooperativos frente a los conflictivos.

Pero, como dijimos, esta experiencia no llega a consolidar una nueva etapa sino constituye más bien un interregno entre dos regímenes militares.

Diez años más tarde, en 1983, se inicia una experiencia de democratización y consolidación institucional cuya vitalidad inicial surge principalmente del estrepitoso derrumbe del régimen militar a raíz de la guerra de Malvinas. Las apreciaciones de la dinámica del poder mundial que hace el nuevo gobierno se acercan a la interpretación de los principales conflictos internacionales como resultado de un duelo entre dos superpoderes que desarrollan impulsos expansivos.

Desde esa perspectiva, lo que signa la cuestión internacional es el choque entre dos superpotencias empeñadas en alcanzar la supremacía. "Nadie puede negar -dice Alfonsín en su mensaje inaugural al Congreso- que en cada región del mundo, con relaciones de fuerza diferentes, ambas superpotencias han procurado controlar la región, hostigándose mutuamente".

En una de las exposiciones más explícitas sobre este tema el Canciller argentino afirma:

"La política de bloques, versión moderna de la antigua política de equilibrio de poder, suplanta el sistema de seguridad colectiva. Sus secuelas son bien conocidas: la reducción de la independencia de los menos poderosos, el estancamiento de las relaciones entre los socios mayores, un orden económico crecientemente injusto, una forzada homogeneidad del mundo que esteriliza los estilos nacionales. La aspiración realista al progreso y a la justicia...parecen sucumbir en aras de proyectos hegemónicos que clausuran las alternativas de una paz auténtica. Esta es la lógica del mundo actual. (...) Esa lógica se desarrolla a partir del enfrentamiento de los bloques en un mundo con tendencia bipolar, el cual ha generado dos consecuencias que afectan especialmente a las naciones en desarrollo: la amoralidad de las políticas internacionales producto de la hipertrofia del

valor seguridad...problemas originados por las inciertas y arbitrarias fronteras de seguridad que separan a ambos bloques dando lugar a una especie de guerra solapada...-(que) se entabla en los más variados niveles".²⁷

Partiendo de este diagnóstico, la posición argentina oscila entre dos opciones: las sugeridas por la óptica defensiva que la lleva a tratar de ponerse a resguardo de las pugnas entre los grandes bloques de poder, y una actitud ofensiva más comprometida y cercana a lo que habitualmente se conoce como políticas de "neutralismo activo". En rigor, el discurso de los responsables de la política exterior pone énfasis en el primer enfoque. Pero su participación protagónica en iniciativas vinculadas al desarme y la lucha por la paz hablan de una práctica más cercana al neutralismo activo.

De todos modos, desde sus primeras declaraciones, las autoridades argentinas se empeñan en evidenciar su intención de recomponer las relaciones con Washington, si bien procurando que sean "lo más simétricas e igualitarias posible". Seguramente, esa intención es bien recibida al igual que las declaraciones inequívocas de pertenencia a Occidente. Pero, para los hombres de la Casa Blanca, esas muestras de acercamiento no son tan atractivas cuando Buenos Aires se niega a identificar "Occidente" con las necesidades estratégicas de una determinada potencia, ni cuando emplea un tono de amonestación atreviéndose a sugerir que Estados Unidos modifique su comportamiento en Centroamérica, respetando los principios de no intervención.

Pero, al mismo tiempo, hay un aspecto de la política del Gobierno Constitucional que recibe un sostenido respaldo de los Estados Unidos a través de estos años. Es el esfuerzo de las autoridades por establecer e institucionalizar la diferencia entre

²⁷ Dante Caputo, Discurso ante el 49 Período de Sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas.

la seguridad nacional entendida como "seguridad interior" y entendida como "defensa nacional".

La primera corresponde a un área que el Gobierno argentino intenta restringir a las actividades y facultades del Ministerio del Interior, la Policía Federal, la Gendarmería y la Prefectura. Cabe señalar que, con posterioridad a 1983, estos dos últimos organismos pasan a depender del Ministerio de Defensa en forma directa, dejando de pertenecer a la jurisdicción del Ejército y la Armada respectivamente.

La Defensa Nacional, en cambio, es entendida como la "integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo".²⁸

Al mismo tiempo, el Gobierno Constitucional debe enfrentar dos problemas de política exterior altamente sensibles, que ha dejado planteados al régimen militar: el conflicto limítrofe con Chile y la cuestión Malvinas con Gran Bretaña. Su intención es abordarlos de tal forma que no repercutan negativamente sobre el proceso de reconstrucción institucional, ni puedan ser utilizados por la oposición, en particular por los sectores cercanos a la ultraderecha proclives a fomentar las aventuras desestabilizadoras.

Desde un primer momento, se sabe que los tiempos y posibilidades de cierre de uno y otro frente de conflicto son completamente diferentes. La cuestión del Beagle puede ser resuelta en un lapso relativamente breve, dentro del marco de la propuesta papal, mientras la disputa por Malvinas plantea perspectivas mucho menos alentadoras, tanto por la irreductibilidad de las posiciones del Gobierno Conservador de Londres como por la decisión argentina de no aceptar el inicio de negociaciones que puedan implicar una renuncia tácita al reclamo de la soberanía.

²⁸ Ley 23.554 de Defensa Nacional, art. 2.

En el tema de la controversia con Chile, el Presidente Alfonsín encuentra una fórmula adecuada para conciliar una serie de intereses y necesidades complejas. Por una parte, le permite desactivar un foco de tensión, fortaleciendo la imagen de una dirigencia racional, eficaz y civilizada. A la vez, su política con respecto a este tema consolida el prestigio de su gobierno en el exterior, da mayor credibilidad a su intención de encarar del mismo modo la controversia con Gran Bretaña y le otorga autoridad moral para sostener otras iniciativas como, por ejemplo, su prédica en favor de la paz y el desarme.

Por otra parte, Alfonsín minimiza los riesgos políticos internos mediante una consulta no vinculante que, de algún modo, "socializa" la decisión con respecto al conflicto limítrofe. Por añadidura, la apelación al mecanismo plebiscitario para este fin aparece como testimonio de la vocación democrática y participativa del nuevo Presidente.

Los militares, durante este primer período, quedan totalmente desplazados del ámbito de las decisiones estatales, incluso con respecto a temas como los mencionados hasta ahora que tradicionalmente las Fuerzas Armadas consideran de su competencia.

En efecto, respecto de la cuestión del Beagle la Cancillería se limita a remitir a los Estados Mayores un memorandum dando cuenta de las pautas generales que guían a los negociadores argentinos, pero sin requerir opinión por parte de los organismos militares. Sin embargo, a medida que corre el tiempo, esta tendencia de exclusión taxativa se revierte. Como señala Roberto Russell, a tres años de iniciado el proceso de institucionalización democrática, el gobierno pone en marcha una serie de políticas que indican un reacomodamiento y una cierta ampliación de la participación de las Fuerzas Armadas en la política exterior, si bien limitada a temas que hacen a sus intereses específicos. Vale citar como ejemplo la participación de la Fuerza Aérea en la firma de convenios con Italia para la cooperación en el campo de la industria civil y militar, las reuniones anuales de militares argentinos y brasileños en el

marco de los acuerdos de cooperación bilateral, o las consultas a los Estados Mayores realizadas por la Cancillería con respecto a las implicancias técnicas y de política militar que podría tener la integración de una fuerza de paz para América Central.²⁹

En cuanto a la elaboración de la doctrina para la defensa nacional, las Fuerzas Armadas encuentran su participación muy limitada. Para la mayor parte de los analistas militares, la presencia de Gran Bretaña en las Islas Malvinas constituye una hipótesis de conflicto que, eventualmente, podría derivar en hipótesis de guerra. Desde su perspectiva, la ocupación responde a consideraciones estratégicas de la OTAN y tiene un carácter permanente que no puede sino producir la militarización del Atlántico Sur. Sin embargo, en el ámbito militar, como en el de los analistas civiles, existe plena conciencia de la inviabilidad material de cualquier intento de confrontación bélica con Gran Bretaña.

Según Víctor Millán, el respaldo y copatrocinio de Alfonsín en relación a la propuesta brasileña para la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur -que en 1986 se adopta como resolución de Naciones Unidas- tiene, entre otros objetivos, el propósito de contrarrestar la percepción de amenaza que de hecho significa la presencia militar de Gran Bretaña en las Islas Malvinas.³⁰ Pero, pese a los esfuerzos del Gobierno por reorientar las hipótesis de conflicto, que se evidencian en las iniciativas que hemos analizado más arriba, gran parte del pensamiento militar sigue condicionado en sus percepciones estratégicas regionales por la presencia de Gran Bretaña en las Islas Malvinas y las actitudes hostiles de Chile en los límites australes con Argentina.

La perspectiva de militarización del Atlántico Sur no hace más que agudizar en el ámbito militar percepciones de

²⁹ Roberto Russell, *op.cit.* pp. 19-20.

³⁰ Víctor Millán, "Percepciones de amenaza y adquisición de armamentos en América del Sur: 1971-1985", Santiago de Chile, FLACSO, 1988. (Mimeo).

amenaza que existen de antemano. Chile agrava los motivos tradicionales de desconfianza por las mencionadas actitudes hostiles en la frontera, su creciente poderío militar y la colaboración con Gran Bretaña en el mantenimiento de la base militar en Malvinas.

Si bien esto implica un desplazamiento de las preocupaciones principales en materia fronteriza desde el nordeste -zona que, en los límites argentino-brasileños da lugar a las principales hipótesis de conflicto de los años sesenta- hacia el suroeste a partir de la segunda mitad de los años setenta, continúa latente la disputa con Brasil por la hegemonía regional. Esta preocupación se ve agravada, entre otros factores, por la colaboración con Estados Unidos en materia de industria militar que logra Brasil, mientras las restricciones impuestas a la Argentina -si bien aliviadas hacia fines del gobierno de Alfonsín- se mantienen vigentes durante ese período. Pero, cabe aclarar que durante los años ochenta -no obstante las serias reservas que mantienen los militares con respecto al proceso de integración argentino-brasileña- se abren importantes espacios para la cooperación y los intercambios en el campo militar y de la defensa y, asimismo, las hipótesis de conflicto con Brasil ocupan un lugar secundario respecto de las vinculadas a Chile y el Atlántico Sur.

Por último, de más está decir que todos los aspectos de política exterior y percepciones de amenaza correspondientes a este último período van a sufrir cambios decisivos a partir del inicio del gobierno del presidente Menem. Sin embargo, no es acertado suponer que existe una relación totalmente simétrica entre los cambios en las relaciones exteriores que introduce Menem y las percepciones de amenaza predominantes en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Pero esto es materia de indagación empírica que excede el marco de este artículo.

ADQUISICION Y DISPONIBILIDAD DE SISTEMAS DE ARMAMENTOS

Entre 1970 y 1989, el gasto militar de Argentina medido como porcentaje del PBI atraviesa cuatro momentos, ligados a situaciones diferentes desde el punto de vista de la probabilidad de conflicto:

- 1) 1970-1974; baja probabilidad de conflicto; gasto promedio 2,3% del producto;
- 2) 1975-1977; participación de las Fuerzas Armadas en la lucha antisubversiva; gasto promedio 3,1%;
- 3) 1978-1983; alerta por el conflicto con Chile (1978) y guerra de Malvinas (1982); gasto promedio 4,2%, con un tope en 1981 del 4,7%;
- 4) 1984-1986; probabilidad de conflicto muy baja; gasto promedio 2,5% con tendencia declinante hasta 1989.³¹

Si se compara el cuarto período con los dos anteriores, la merma en el gasto equivale, aproximadamente a un 40%. Naturalmente, esto plantea un problema de adecuación de la estructura de las Fuerzas Armadas a una nueva situación presupuestaria que aún no ha sido encarado frontalmente por el Gobierno.³²

³¹ Gerardo Gargiulo, "Gasto militar y política de defensa", *op.cit.*

³² En el *op.cit.* *La Política Militar en un Contexto de Transición* argumento que la reforma militar programada por el gobierno de Raúl Alfonsín y aceptada por los mandos militares como indispensable luego de la experiencia de Malvinas no pudo ser instrumentada debido a que la dinámica y extensión temporal del proceso de revisión del pasado escapó de las manos del gobierno y no resulta posible implementar ambos procesos simultáneamente. Para una interpretación diferente, ver Augusto Varas, "Democratización y reforma militar en Argentina", en *La Autonomía Militar en América Latina*, pp. 57-82, compilado por Augusto Varas (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1988). Análisis el proceso de revisión del pasado en detalle en "La política militar del Gobierno Constitucional Argentino", en

La distribución del gasto entre las distintas fuerzas a lo largo de esos años es la siguiente:

- durante el período 1970-75 el Ejército gasta el 41,2% del presupuesto de defensa; la Armada el 33,7% y la Fuerza Aérea el 25,1%;
- entre 1976 y 1983 los porcentajes promedio son, en cada caso, 38,6%, 36,3% y 24,6%;
- por último, entre 1984 y 1986, el gasto de cada fuerza asciende a 33,9%, 39,4% y 26,5%, respectivamente.³³

Estas cifras reflejan, como vimos, que los mayores incrementos del gasto militar estuvieron ligados a tres situaciones de distinta naturaleza entre 1975 y 1982: la lucha antisubversiva, una creciente tensión con Chile -que llega al borde del conflicto armado- y la guerra de Malvinas.

En segundo lugar, tomando en cuenta que la tendencia de los últimos años ha sido, primero, hacia el mantenimiento y, a partir de 1984, hacia la reducción de efectivos, las cifras expuestas indican que el aumento del gasto se vincula principalmente a la ampliación del equipamiento.

En tercer término, el desglose del gasto por fuerza refleja la constante disminución de las asignaciones a Ejército, y el persistente aumento de los recursos de la Armada, mientras el porcentaje de participación de la Fuerza Aérea se mantiene relativamente constante.

Dado que la alteración de los coeficientes históricos entre el Ejército y la Armada comienza a efectivizarse en el período 1973-1975, la misma no parece estar ligada a un contexto bélico del que surjan amenazas externas sino a factores

Ensayos sobre la Transición Democrática en la Argentina, pp. 418, compilado por José Nun y Juan Carlos Portantiero (Buenos Aires: Editorial Punto Sur 1987).

³³ Ernesto López, "El achique militar", *El Nuevo Periodista* 186 (junio 1988).

de otra índole. Entre los mismos, cabe mencionar particularmente el fracaso del Ejército en la conducción del régimen militar establecido en 1966 y el replanteo de la relación político-institucional entre las fuerzas, que apunta a una mayor simetría en la distribución del poder político y los recursos materiales, a partir del golpe perpetrado en 1976.³⁴

Otros aspectos a tomar en cuenta para interpretar los datos sobre adquisición y disponibilidad de sistemas de armamentos que proveemos más abajo, son las tendencias recientes en materia de reequipamiento y fabricación de armamento.

En lo que hace a las *políticas de reequipamiento* se observa una tendencia a la promoción de la producción para la defensa a través de una combinación de fabricación local asociada al capital extranjero, a lo que se le suman limitadas compras a los Estados Unidos.

Si bien este país ha revisado recientemente las restricciones impuestas a Argentina con posterioridad al conflicto de Malvinas, las tres fuerzas armadas desarrollan permanentemente discretas gestiones ante terceros países a fin de encontrar fuentes alternativas de reequipamiento. En este terreno, la mayor dificultad que enfrentan las fuerzas consiste en la provisión de repuestos para material ya existente, antes que en la adquisición de material nuevo.

En cuanto a la *fabricación de armamento*, se han suscripto acuerdos con Alemania, España, Brasil e Italia. Con Alemania se sigue trabajando en el plan de fabricación de submarinos de tipo TR-1700 (Domecq García-Thissen). Con Italia se ha suscripto un acuerdo definitivo entre FMA (Fábrica Militar de Aviones), Aeritalia y Techint, dando lugar al nacimiento de la Fábrica Argentina de Material Aeroespacial (FAMA).

³⁴ Desarrollo este tema en Andrés Fontana, *Policy Making by a Military Corporation: Argentina 1976-1983*, Tesis Doctoral presentada ante el Departamento de Graduados de la Universidad de Texas de Austin (Austin, Texas: University Microfilms, 1987).

Según este acuerdo, la Fuerza Aérea retiene el 46% de capital, Aeritalia el 44% y Techint el 10% restante. La Armada, por su parte, centra sus expectativas en la fabricación de las corbetas tipo MEKO-140 de origen alemán y en la construcción de los submarinos citados.³⁵

Otro criterio a tomar en cuenta en las evaluaciones referidas al tema que nos ocupa, es la creciente importancia que adquieren las Unidades de Fuerzas Especiales o Comandos i.e., tropas profesionales, especialistas en operaciones sorpresivas de alto riesgo y relevancia- las Unidades Aerotransportadas o Aeromóviles y las Unidades de Infantería de Marina por el alto grado de instrucción, movilidad y profundidad con que pueden ser empleadas.

Este criterio es particularmente importante, sobre todo cuando se trata de establecer comparaciones sobre la base de datos referidos a cantidad de efectivos, unidades, y armamento. Por ejemplo, en la comparación de ejércitos en el marco regional puede resultar engañoso basarse en magnitudes similares (tomando, por ejemplo, como unidad de medida el Batallón, la Brigada, o la División) sin tomar en cuenta determinados aspectos cualitativos de los efectivos y el material con que cuentan estas organizaciones.³⁶

³⁵ Para un panorama general de las empresas militares argentinas, actualmente en escasa actividad e inminente privatización, ver mi trabajo "El sector de producción para la defensa: origen y problemas actuales", Buenos Aires, CEDES, 1986. (Mimeo).

³⁶ Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, Comisión de Defensa, *Balance Militar Argentina, Brasil, Chile*, Buenos Aires, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, 1987. En cuanto al equipamiento actual, presentaremos por separado la situación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. La información ha sido tomada en parte de fuentes oficiales (principalmente, Ministerio de Defensa) y complementada con datos del informe op.cit. *Balance Militar...* del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, la revista española *Tecnología Militar* 7-8 (1989): 40-43, y el *Informe Anual* del Instituto de Estudios para la Paz de Estocolmo.

Asimismo, el *material blindado* debe ser considerado en función de sus características tecnológicas. Vehículos como el TAM (o el AMX 30 brasileño) superan fácilmente a materiales más antiguos por disponer de cañones de mayor alcance, y tiro programado por computadoras. Por otra parte, algunos materiales blindados superan los 40 años, lo cual incide naturalmente en su eficacia no obstante las mejoras y actualizaciones tecnológicas que se les haya introducido.³⁷

EJERCITO

El ejército cuenta con unos 50.000 *efectivos*, distribuidos en las siguientes unidades militares:

Batallones de Infantería:	27
Batallones de Caballería:	20
Grupos de Artillería:	21
Compañías de Fuerzas Especiales:	3
Batallones de Ingenieros:	9
Compañías de Ingenieros:	14
Batallones Comunicaciones:	8
Compañías de Comunicaciones:	13
Batallones de Logística:	9
Compañías de Logística:	9
Batallón de Aviación:	1

A su vez, estas fuerzas están agrupadas en 4 Cuerpos de Ejército, 12 Brigadas de Infantería y 2 Brigadas Blindadas.

Los 50.000 efectivos comprenden, aproximadamente, unos 6.000 oficiales, 24.000 suboficiales y 20.000 conscriptos. Esta última cifra es la más baja de la historia reciente tomando en cuenta las incorporaciones del Ejército en los últimos cuarenta años, según el cuadro siguiente:

³⁷ Ibid.

Cuadro 1
TOTAL FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS: 1950-1988

AÑO	EFFECTIVOS INCORPORADOS
1950	90.060
1965	86.000
1978	111.112
1984	81.409
1985	48.540
1986	37.692
1987	40.821
1988	42.280

En materia de *blindados*, el Ejército cuenta, aproximadamente, con: 350 tanques (M-4 SHERMAN, AMX-13, SK STEYR, y TAM) y unos 600 vehículos blindados (PANHARD AML, MOWAG GRENADIER, M-3, TAM, y M-113).

En *artillería* se destacan: cañones CITER 155 mm (un total de 87); SCHNEIDER 105 mm, BOFORS 75 mm y AMX 155 mm (un total de aproximadamente 130 unidades); obuses OTO MELARA 105 mm (unos 80); y cañones antitanque (unos 300).

Argentina posee además material de cohetes múltiples.

En *armas de defensa aérea* Argentina dispone, al igual que Brasil, de misiles tipo ROLAND 11.

En *cañones de defensa aérea* posee material moderno de 35 mm con capacidad de tiro todo tiempo, dirigida por radar. Esto, junto con los cañones Hispano-Suiza de 30 mm, confiere una cierta capacidad defensiva de baja altura que, sin embargo, es considerada escasa en opinión de los expertos.

La *aviación de Ejército*, que se hallaba muy disminuida después de la guerra de Malvinas, adquirió 3 helicópteros SUPER PUMA SA330J de origen francés, que se suman a otras 30 unidades de distinto tipo y a unas 25 unidades de ala fija.

ARMADA

La Armada cuenta con unos 36.000 efectivos (que comprenden unos 15.000 cuadros, 10.000 infantes de marina y 11.000 soldados conscriptos) y un equipamiento -tanto en materia de flota como de aviación naval- moderno y altamente significativo, al menos en el marco regional.

Mencionamos, al principio de esta sección, la tendencia hacia una modificación de los llamados "coeficientes históricos", que tuvo lugar a partir de los años setenta, determinando una redistribución del gasto militar en favor de la Armada y en detrimento del Ejército y, además, que ese proceso no responde otra índole, ligados principalmente a cuestiones de política interna.

A lo largo de ese proceso, que cobra un notable impulso a partir de la presidencia de Isabel Perón, a mediados de los años setenta, la Fuerza desarrolló su propia aviación, equipándola con modernas unidades francesas y norteamericanas. Entre ellas se destaca el avión SUPER ETENDART que, junto con el misil EXOCET aire-mar, jugó un rol central en los ataques a la Marina británica durante la guerra de Malvinas.

La Armada reforzó asimismo los cuerpos de comando, estableció bases aéreas y terrestres y adquirió cuatro destructores tipo MEKO-360 de Alemania Federal, equipados con misiles antibuque MM-40 EXOCET y misiles multipropósito ASPIDE.

En materia de *submarinos*, la Armada argentina cuenta con: dos Tipo 209 (clase SALTA); y dos TR 1.700. (clase SANTA CRUZ), todos de origen alemán.

La tecnología de los mismos es considerada avanzada, sobre todo en términos comparativos en el marco regional. Además existen previsiones para la construcción de otros cuatro, también con tecnología alemana, pero el proyecto se encuentra suspendido por razones presupuestarias.

Por otra parte, el *portaviones* 25 de Mayo (clase COLOSSUS, ex-británico) es relativamente anticuado, si bien esto se ve compensado en cierta medida por el hecho que la

Armada opera los siguientes aparatos de ataque: A-4 P SKYHAWK (diez unidades); SUPER ETENDARD (catorce); y aviones de reconocimiento y/o antisubmarinos S-2 E y L-188 E (en un total de doce unidades).

Esto también otorga a Argentina una ventaja comparativa en el marco regional, ya que Chile no posee portaviones y Brasil posee uno similar pero carece de una disponibilidad de aviones en forma permanente debido a un viejo conflicto con la Fuerza Aérea.

Por último, cabe señalar que a mediados de 1990 la Armada contrató con una empresa extranjera la reparación del portaaviones, si bien sólo en aspectos parciales debido a restricciones presupuestarias.

También en materia de aviación naval, deben mencionarse las siguientes unidades: cinco *helicópteros antisubmarinos* SH-3 D/H; uno S-61 D SEA KING; y nueve A-103 ALOUETTE (lo que completa un total de quince); dieciocho *unidades de transporte aéreo*; once de *propósitos generales*; y treinta y tres de *instrucción*.

En materia de *destruidores, fragatas, corbetas y lanchas rápidas*, la Armada argentina cuenta con: dos *destruidores* Tipo 42 DDG, con *misiles antibuque* MM-38 EXOCET y *misiles de defensa aérea* SEADART (origen británico); cuatro *fragatas* MEKO 360 H-2, equipadas con *misiles antibuque* MM-40 EXOCET y *misiles multipropósito* ASPIDE; dos *corbetas* MEKO 140, con *misiles antibuque* MM-40 EXOCET; dos *corbetas* A-69, con *misiles antibuque* MM-38 EXOCET (origen francés); cuatro *lanchas patrulleras* (origen israelí); y dos *lanchas* TNC-45.

Según el mencionado *Balance Militar* del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, debe tomarse en cuenta que los *destruidores* tipo 42, a pesar de sus modernas características, presentan problemas de operatividad y mantenimiento y debido a su origen británico.

La flota se completa con las siguientes unidades: dos *patrulleros* clase CHEROKEE; un *patrullero* clase

SOTOYOMO; y dos *patrulleros* clase KING (todos de origen estadounidense); cinco *unidades anfibias y de apoyo*; catorce *embarcaciones de desembarco* LCVP (origen británico).

Por último, la Infantería de Marina cuenta con unos 6.000 efectivos, unos 70 *vehículos de exploración y blindados de transporte de personal*, según el siguiente detalle: 12 ERC-90; 19 LVTP-7; 15 LVT-3/4; 6 MOWAG; 15 LARC-5.

La Infantería de Marina cuenta asimismo con un número significativo de *piezas de artillería y misiles antitanque y de defensa aérea*: 18 *obuses* de 105 mm; *morteros* de 81, 106 y 120 mm; *cañones antiaéreos* de 20 y 35 mm; y *misiles superficie-aire* (SAM) TIGERCAT.

FUERZA AEREA

En el análisis de la Fuerza Aérea es necesario considerar la notable variación de la capacidad operativa de los aviones de combate, según las condiciones climáticas adversas o de buen tiempo. Sólo los aviones MIRAGE III -al igual que los M-50 F de Chile- tienen capacidad para operar en todo tipo de tiempo. Las demás máquinas, caza interceptores o caza bombarderos, como el SKYHAWK A-4P, sólo están equipadas para vuelo diurno.

Por otra parte, la Fuerza Aérea cuenta con una considerable dotación de máquinas de contrainsurgencia o apoyo terrestre, entre las que se destacan los IA-58 PUCARA, de fabricación nacional. Las máquinas argentinas cuentan con el misil aire-superficie MARTIN PESCADOR ASM-2, también de fabricación local. Debe considerarse además que Argentina, al igual que Chile y Brasil, carece de máquinas que le permitan desarrollar operaciones aéreas ofensivas estratégicas, es decir, que tengan suficiente autonomía para recorrer grandes distancias

con considerables cargas de bombas, destruir blancos importantes y volver a sus bases en propio territorio.³⁸

La Fuerza Aérea argentina cuenta con unos 17.000 efectivos. Su dotación de *aviones caza* (interceptores y bombarderos) asciende a unas 90 unidades.

La de aviones de *apoyo terrestre y/o contrainsurgencia* alcanza una cifra similar.

La de *aviones de transporte* reúne unas 70 unidades, y la de *comunicaciones* (SHRIKE COMMANDER) cuenta con 13 unidades.

Además, la Fuerza cuenta con 5 *helicópteros de reconocimiento marítimo*, aptos para operaciones de búsqueda y rescate, y cerca de 90 *unidades de distinto tipo* destinadas a la instrucción.

COMENTARIOS FINALES

La discontinuidad institucional, la alternancia de regímenes civiles y militares, y el grado creciente de autonomía institucional de las Fuerzas Armadas dieron lugar a variaciones acentuadas de los enfoques y visiones que informaron las políticas exterior y de defensa. En un lapso de apenas treinta años se produjeron, varias veces, drásticos cambios de rumbo y profundas variaciones, que acarrearón un creciente deterioro de la capacidad defensiva del país, restaron eficacia a su política exterior, y contribuyeron a la pérdida de credibilidad de la Argentina en el plano internacional.

Asimismo, las intervenciones políticas de las Fuerzas Armadas y su creciente autonomía institucional produjeron cambios sucesivos en la definición de sus roles y objetivos institucionales y en las doctrinas que moldeaban sus percepciones de amenaza. Al mismo tiempo, como producto de este conjunto de factores, cada Fuerza emprendió caminos de

³⁸ Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, Balance Militar Argentina, Brasil, Chile, *op.cit.*

desarrollo institucional independientes, dando lugar a duplicaciones y superposiciones en el desempeño de funciones y el empleo de recursos y a una tremenda dificultad para preparar y ejecutar acciones conjuntas.

Esto, naturalmente, no favoreció la coherencia de las políticas de adquisición ni el desarrollo acumulativo de un poder militar profesionalizado que, además de servir a los fines específicos de la defensa nacional, fortaleciera la capacidad de negociación del país en el plano externo. El hilo conductor de ese proceso de deterioros múltiples y entrelazados fue la intervención política de las Fuerzas Armadas que asumió distintas formas y respondió a cambiantes motivaciones.

A lo largo de los años sesenta, la incursión de las Fuerzas Armadas en la arena política aumentó progresivamente, hasta cambiar su carácter en forma definitiva. La intervención con fines limitados y atada a las opciones políticas de la arena civil fue dando paso a una intervención crecientemente autonomizada respecto de los clivajes políticos predominantes en la sociedad civil y de un cierto compromiso con las instituciones de la democracia, que habían privado en el comportamiento militar hasta principios de los años sesenta.

En el curso de esa década, los roles políticos desempeñados por las Fuerzas Armadas se expandieron en función de hipótesis de conflicto ligadas a una noción totalizante de "seguridad y desarrollo". A los roles políticos se sumaron otros, profesionales y cuasi-profesionales, vinculados principalmente a las hipótesis de conflicto con Brasil y a la expansión de las empresas creadas en la órbita militar, dentro y fuera de la estructura de la Dirección General de Fabricaciones Militares. Todo esto hizo mucho más que la seguridad interna -entendida exclusivamente como contrainsurgencia- para aumentar el poder militar y fundar los problemas que habría que enfrentar dos décadas más tarde en el marco del proceso de consolidación del régimen democrático.

Fue la experiencia de los años *setenta*, el crecimiento inusitado de la violencia política y poco más tarde el aparato represivo y la acción ilegal desplegados por las Fuerzas

Armadas a partir de 1976, lo que transformó la seguridad interna en un tema central y un problema de fondo. Ese aspecto no sólo afectó en forma negativa la cohesión institucional y la capacidad profesional de las Fuerzas Armadas, sino además asumió dimensiones éticas y políticas que trascendieron (y, al mismo tiempo, eclipsaron) los problemas de índole profesional e institucional.

Convergentemente, las políticas del régimen militar establecido en 1976 llevaron a distintos tipos de restricciones impuestas por los Estados Unidos en materia de equipamiento militar, e intercambios bilaterales de diversa índole. Esas restricciones, como es sabido, se vieron agravadas a partir de la guerra de Malvinas y recién comenzaron a superarse lentamente luego del restablecimiento de las instituciones democráticas.

En la transición política iniciada en junio de 1982, las Fuerzas Armadas se encontraron solas e internamente fracturadas. Esa situación, lejos de mejorar, se agravó durante los primeros años del gobierno constitucional establecido en 1983 y, si bien mejoró en algunos aspectos, la mayor parte de los problemas se encuentra aún pendientes.

Hoy tanto las Fuerzas Armadas como el poder político enfrentan difíciles dilemas en torno de cuestiones presupuestarias, de adquisición de materiales en el exterior, de relaciones cívico-militares en los ámbitos político y social, de pérdidas cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, etc.

Se ha avanzado en materia de definición del rol profesional de la institución militar y en la recuperación de su legitimidad ante la sociedad civil, como lo evidencian diversas encuestas de los últimos años. Asimismo, en estos años se han producido algunos avances en materia de actividades conjuntas, actualización educativa y racionalización presupuestaria, si bien en este último terreno la situación sigue siendo muy preocupante.

Como mencionáramos en la última sección, las Fuerzas Armadas se dimensionaron, a partir de 1975, de acuerdo con un

presupuesto en constante expansión que llegó a acercarse a los cinco puntos del PBI y a partir de 1984 debieron adecuarse a una situación presupuestaria acorde con los promedios históricos, pero sumamente restrictiva según los standards desproporcionados que las propias Fuerzas Armadas fijaron cuando ejercían el poder político.

Todo esto evidencia, por una parte, la importancia decisiva que para la eficacia profesional de las Fuerzas Armadas tiene la estabilidad institucional y la existencia de una autoridad política a la cual se subordinen inequívocamente. Por otra parte, estos datos ponen de manifiesto la necesidad imperiosa que los gobiernos constitucionales desarrollen rápidamente los recursos técnicos e institucionales necesarios para instrumentar las reformas que requieren aquellas fuerzas armadas que, como las argentinas, han desempeñado en las últimas décadas una multiplicidad de roles (profesionales y extraprofesionales) e implementen políticas adecuadas a las circunstancias que, desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares, plantean las transiciones posautoritarias.

LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISIONES DE LOS PROBLEMAS DE SU DEFENSA PRESENTE Y FUTURA

Fernando Bustamante*

* Trabajo no presentado en el seminario CEEA/FLACSO e incluido en este volumen dada la afinidad y aporte al tema central de éste, y por ser parte del programa de estudio comparado que se llevó a cabo con el resto de las investigaciones.

En este capítulo analizaremos la evolución del pensamiento castrense brasileiro en torno a la naturaleza de las amenazas que podrían afectar a dicho país en las próximas décadas, y, por derivación, el tipo de dispositivo de seguridad que éste requerirá para hacerles frente.

Sin embargo, deberemos tener en cuenta la siguiente observación: los sistemas de defensa nacional no solo se diseñan en función de "amenazas" actuales o latentes. También se considera en su diseño a las aspiraciones, metas y objetivos que el Estado hace suyos. Las FFAA no son tan solo un instrumento para protegerse de un eventual adversario, sino que también un instrumento activo destinado a darle a dicho estado los medios para hacer sentir una influencia positiva sobre su entorno estratégico. De esta manera, la "defensa nacional" no es puramente "defensiva". Constituye la cristalización simultánea de los medios para hacer frente a temores y a los objetivos vinculados a una activa modificación del mundo. Por ello, toda propuesta respecto a la naturaleza deseable y deseada de una fuerza armada se vincula inextricablemente a la necesidad de hacer frente a ciertos temores y a la de hacerse temer por determinados "otros", de maneras determinadas.

Cuando la expresión de los temores se halla constreñida por la necesidad estratégica, la descripción de estos puede ser tan complicada e indirecta como puede ser la determinación de las aspiraciones "ofensivas" de una institución militar estatal. En efecto, los objetivos y percepciones del militar forman parte de sus posibles cursos de acción futuros. Revelarlos de manera abierta, sin ambigüedad, puede ser indeseable por dos ordenes de razones. Primero, porque se da información al adversario sobre lo que podría pensar hacer el bando propio y sobre aquello para lo cual se prepara. Revelar la naturaleza del deseo y del miedo es revelar un dato estratégico crucial. Este ocultamiento resulta esencial no solo para los juegos y para el proceso

de la seducción. Es también central al quehacer de la guerra. En segundo término, la información incierta¹ es un elemento inherente a los procesos de negociación. La ignorancia mutua respecto al valor del bien transado y la magnitud del deseo que por su posesión (o por su alienación) siente cada participante dista mucho de ser un obstáculo. Por el contrario, es esta opacidad aquello que lo hace posible y lo impulsa. Así, también, los Estados y los estados mayores deben generar incertidumbre sobre la estructura de su deseo, no sólo para ganar ventaja sobre un adversario eventual, sino que también para establecer los marcos de posibles procesos de negociación en los que puedan basarse sistemas de convivencia basados en el mutuo interés. Hay ocasiones en que ocultar un miedo realmente sentido puede evitar un conflicto más eficazmente que la revelación ostensible de ese temor.

La investigación sobre la naturaleza de las "percepciones de amenaza" de unas FFAA determinadas, deben asumir esta ambigüedad: que no existe una "percepción" originaria que pueda ser desenterrada y hecha pública sin alterar su propio funcionamiento como pilar fundante de una estrategia. Aquello que un Estado teme, no es solamente un temor cualquiera, "oculto" en la caja fuerte de los secretos de Estado. Es también y preeminentemente un signo o señal que opera como signifi-cante destinado a todos aquellos con los que el militar o el actor estatal se halla involucrado en el silencioso diálogo de la

¹ Y no la falta de información: la falta total de información es ya una información cierta sobre la naturaleza de la relación estratégica entre dos antagonistas. Cualquiera de estos tiene a su alcance estrategias bien determinadas para hacer frente a la oscuridad total. El juego del engaño se establece cuando el adversario no sabe cuanto y qué sabe del juego del otro; cuando posee saberes cuyo valor de tales no es determinable. En estas condiciones encuentra dificultades mucho mayores para definir una respuesta adecuada. Para la inteligencia militar es mucho más importante saber qué significa un movimiento determinado, que el mero hecho de detectarlo. En el juego de ajedrez la movida tomada aisladamente no puede ser evaluada, es solo en el contexto de un plan y de una orientación estratégica, que ella adquiere sentido y puede ser "buena" o "mala".

guerra. La percepción de amenaza y las amenazas que se desea infligir son "movidas", jugadas que expresan un plan de dos caras: el que se desea comunicar y el que se desea ejecutar. El primero no es sino un momento o mediación del segundo, pero el segundo no puede subsistir incólume a la revelación que hace de sí a través del primero. Un plan comunicado debe cambiar(se) para hacer frente a la reacción del otro ante el saber que esta comunicación le representa. Por ello es que en una batalla, partida o seducción no solo cambian las fintas o maniobras, sino que el resultado de estas y la reacción que ellas traen consigo van alterando el plan que se desea ejecutar y haciendo posibles otros planes, otros deseos y otros temores fruto de su propio acontecer. La bomba atómica resuelve en 1945 un cierto nudo de temores, solo para desatar otros nuevos que sólo su presencia como solución a los anteriores permite.

Encontrar lo que amenaza a una fuerza armada particular, tiene esta dificultad: implica abandonar la búsqueda de la "verdadera" fuente de los temores y enfrentarse al discurso de los temores como signo y como maniobra. Lo que hacemos aparecer como lo que nos asusta nos dice tanto o más sobre el efecto que con esa exhibición de susto queremos lograr, que sobre la naturaleza "íntima" de nuestros fantasmas.

Cuando encontramos el discurso castrense sobre las amenazas a la soberanía y a la seguridad brasilera, debemos tener presente que el militar es ante todo un jugador tiempo completo. Lo que escoge decir se halla calibrado a la audiencia, al momento táctico, al efecto que desea producir. El "ethos" militar no es el del científico o el del clérigo, para quienes el descubrimiento de una verdad ya-allí-existente aparece como imperativo de la acción. La lógica militar no es la del descubrimiento o la del develamiento. Ciencia y religión difieren en mucho, pero coinciden en buscar, por caminos distintos, una purificación humana frente al error. El "ethos" militar va por otros rumbos, no es una búsqueda ni una ascesis de la razón o del alma. Es un "agón", un movimiento perpetuo y siempre renovado que no busca construir ni atestiguar de nada. Se trata,

por el contrario de llevar adelante y mantener un cierto tipo de actividad. Pertenece al orden de la "vida social" que no busca una verdad, sino que simplemente renovar un juego, llevar adelante una actividad y reproducirla indefinidamente, variándola y recomponiéndola. El juego del poder no tiene un objetivo trascendental, es él mismo su objetivo. El militar, al hablar de las condiciones de su actividad, no habla como testigo, habla como un personaje interesado en aquello de lo que habla. Su hablar es parte de lo que hace y al hablar hace lo que constituye su quehacer como hombre de armas. De un militar en activo no puede esperarse sino por excepción que cuente la "verdad". Ella está siendo relatada, pero es de una naturaleza muy diferente a la verdad del testigo. La suya se parece más a la del abogado, que busca obtener un efecto de verosimilitud en aras de un fin no contenido en el testimonio mismo: un veredicto que para él es triunfo o victoria. La verdad militar, la verdad del discurso militar es esto pues: la forma particular de adecuación del discurso castrense al efecto que busca crear. Efecto de verosimilitud regido por las reacciones que se esperan en el "otro" y del "otro", con vistas a un efecto relevante al "agón". Se trata si se quiere, de una ética de la verdad como "buena jugada", que la acerca a la verdad en el sentido que ésta toma en el ámbito de la retórica, más que a su acepción lógica o moral.

Desde el punto de vista del abordaje concreto de las ideas y planes de los militares brasileiros, las observaciones anteriores nos llevan a algunas decisiones respecto a la forma de construir nuestro propio discurso respecto a dichos actores. Básicamente lo que intentaremos es mostrar lo que sabemos tomando ciertas precauciones en el lenguaje. En primer lugar, debemos tener presente el carácter comunicativo de las acciones y de los discursos presentados como parte de un sistema de acción en marcha. Los datos que tenemos sobre lo que quieren y piensan las FFAA brasileiras pueden derivarse de distintas fuentes. Las declaraciones públicas, que tentativamente podemos suponer teñidas de intención estratégica, son sólo una fuente de información. Los planes publicados (como por ejemplo el famoso FT90 al que nos referiremos en extenso más

adelante), los informes ante otros organismos públicos y las actividades de promoción, cabildeo y propaganda ante el mundo civil constituyen fuentes adicionales. De todas maneras un tratamiento cuidadoso de las fuentes indirectas que están a nuestro alcance nos puede dar una idea de cual es la estrategia o estrategias en marcha y de que manera la presentación determinada de ciertos miedos, temores, deseos y esperanzas se inserta en su proceso de validación y ejecución. Al menos podemos intentar hipótesis inferenciales sobre lo que se está tratando de hacer, a partir de lo que se nos hace observar.

Existen algunas fuentes adicionales de complicación: cuando se habla de las FFAA brasileras, no se está hablando de un actor perfectamente unificado. Cada arma representa una variante específica del "ethos" castrense y dentro de cada arma pueden detectarse núcleos de opinión y de acción relativamente autónomos en relación a otros. No sólo se trata de ideas o hábitos diferenciados por historias organizacionales particulares, sino que también de intereses corporativos y sub-corporativos matizados internamente y, por último, de focos de relación con el mundo civil, diferentemente constituidos y posicionados. No debe olvidarse que a pesar de la indudable autonomización de los aparatos militares en los países latinoamericanos modernos, ella nunca ha excluido una serie de puentes, afinidades y compromisos con los mundos civiles. Las FFAA brasileras no se excluyen de esto, al contrario: sus ámbitos de relación con la civilidad y en especial con el mundo empresarial, tecnoburocrático y profesional son múltiples y continuados. Esto lleva a que se tejan todo tipo de complicidades y rivalidades que no siempre tienen a todos los militares de un lado y a todos los civiles del otro. De esta forma, los lazos diferenciados con grupos exteriores a los cuarteles, diferentes intereses burocráticos, diferentes formaciones profesionales y distintos historiales dentro de la biografía individual y colectiva que se desarrolla dentro de los cuarteles, llevan a que no siempre sea factible hablar de un plan o de una estrategia única, ni de un mundo de percepciones totalmente homogéneas y consistentes. Podemos

así encontrar perspectivas muy diferentes, orientaciones hacia adversarios muy distintos entre si y que son priorizados de manera peculiar en cada caso, en fin, plurales discursos castrenses sobre el temor y la ambición, con efectos muy diferenciados sobre el tipo de guerra para el cual las instituciones de la defensa deben o deberían prepararse.

Estas diferencias no impiden que creamos ser capaces de discernir algunos elementos comunes a la visión de la mayor parte de los militares brasileiros y que posiblemente hallan ecos muy parecidos en muchos sectores de las élites civiles, especialmente en las esferas más altas de las burocracias públicas federales. Estos elementos comunes no siempre ni necesariamente constituyen una doctrina o un "corpus" de ideas positivas respecto a conjuntos bien determinados de objetos. Con frecuencia se trata de elementos "dóxicos" subyacentes y por lo tanto de figuras pre-doctrinales: certezas no reflexionadas, supuestos auto-evidentes, valoraciones inconscientes o tan arraigadas en la rutina cultural, que raramente afloran polémicamente. Son ese conjunto de cosas de las que no se habla mucho por sabidas en exceso y por compartidas demasiado plenamente. Por ello mismo, para un lector ajeno, pueden ser las más difíciles de discernir y problematizar. En las páginas que siguen haremos un esfuerzo por definir lo más claramente estos elementos indiferenciados e incuestionables instituidos en el seno de la formación estatal brasileira y sobretodo de sus militares.

ELEMENTOS GENERALES DE LA PERCEPCION MILITAR BRASILERA RESPECTO A LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Una primera constatación salta a la vista: dentro del ámbito sudamericano, el Brasil puede ser considerado una de

las naciones menos amenazadas por su entorno inmediato². Esta carencia de amenazas resulta en buena parte de que la política externa y militar del Brasil -sobretudo a partir de los años 70- ha buscado presentarse como la de una nación segura y satisfecha, al menos desde el punto de vista de los conflictos de tipo "tradicional" por territorios o poblaciones³. Puede también decirse que el problema de seguridad del Brasil consiste menos en librarse de amenazas, que en no presentarse como una amenaza para su entorno inmediato.

En efecto, el Brasil no padece en medida significativa de inseguridad frente a sus vecinos, sino, a la inversa, sufre la necesidad de no despertar el temor en otros. El peligro para el Brasil ha sido que su excesiva seguridad pudiese conducir a una gran coalición hispanoamericana para defenderse de la apabullante presión que este país podría ejercer sobre el resto de la región. Esto se ha ido haciendo más urgente a medida que el sistema de relaciones militares y políticas definidas por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se fue debilitando. Con ello el posible papel arbitral de los Estados Unidos en las disputas de los países latinoamericanos se esfumó, abriendo posibilidades para la reactualización de conflictos latentes o de nuevas contiendas entre distintos estados.

Así, paulatinamente, el Brasil ha debido resolver el siguiente dilema: como incrementar su poder nacional y su capacidad de influencia sin despertar el miedo y la sensación de amenaza en otros actores nacionales. La experiencia histórica ha sido que, normalmente, cualquier potencia global o regional emergente ha visto surgir más enemigos mientras mayores han sido sus éxitos, creándose así las condiciones objetivas para la

² Alexandre de S.C. Barros, "O Futuro das Relações Brasil-Estados Unidos: Oportunidades e Questões Políticas e de Segurança", *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 1, Enero-Marzo, 1986.

³ Juan C. Brandi Aleixo, "Líneas Generales de la Política Externa del Brasil", en *Estudios Internacionales*, Año XVI, N° 63, julio-Septiembre de 1983.

aparición de problemas de sobreextensión estratégica, ante la necesidad de enfrentar innumerables pequeñas amenazas simultáneas.

Ahora bien. Si en algo hay consenso en las élites estatales civiles y militares en el Brasil es en compromiso militante con la modernidad y con la modernización. Las FFAA armadas brasileras se ven como las principales depositarias de un poder tutelar que se remonta históricamente a los orígenes de la república y las hace verse como funcionalmente sucesoras del rol constitucional que ejerciera el emperador en el siglo XIX⁴.

Pero este rol tutelar nada tiene de conservador, en el sentido de defensa de un orden inamovible o de una tradición que se desea inmutable. La FFAA brasileras en su conjunto comparten la idea de que su función es de ser la vanguardia del progreso, entendido éste como industrialización, autonomía nacional en lo económico y tecnológico, desarrollo de la potencia estratégica del país, desarrollo económico y fortalecimiento burocrático-profesional del Estado⁵.

No se trata de cualquier proyecto de modernización, de una modernización sin apellidos. Por ejemplo, poco tiene en común con la idea de una modernidad "liberal", donde el acento está puesto en la funcionalización de las relaciones sociales dentro de la sociedad civil, en aras de un desarrollo económico indefinido y autosustentado. La orientación valórica del militar brasiler no es la del economista o del empresario hayekiano. Nada podría serle más indiferente a la corporación castrense

⁴ Antonio Carlos Pereira, "Forças Armadas e Constituição: Um Debate Necessario", en *Política e Estratégia*, Vol. III, N° 3, Julio-Septiembre, 1985. Edmundo Campos Coelho, "A Constituinte e o Papel das Forças Armadas" en *ibid*.

⁵ Algunos de estos puntos los desarrolla Stanley Hilton en: "The Armed Forces and Industrialists in Modern Brazil: The Drive for Military Authonomy 1889-1954", *Hispanic American Historical Review*, Vol. 62, p. 629 y ss.

que el destino de un individuo atomizado y maximizador de utilidades . La modernidad ideal del militar brasileiro ve al desarrollo capitalista como una máquina generadora de capacidades movilizables por el Estado, en pro del fortalecimiento del mismo. Se juzga al capitalismo y al mecanismo económico no como ideal de vida ética o esfera de realización de la subjetividad, sino como instrumento potencialmente idóneo para la construcción de una sociedad civil potente capaz de servir de base a un Estado robusto y libre frente a otros estados⁶.

El progreso del militar brasileiro es progreso, pero con orden y esto significa un capitalismo disciplinado, bien comportado-lo cual no quiere decir regimentado-, capaz de generar un lucro transformable en retaguardia geopolítica nacional. Otro sistema de rentabilidad no interesa.

Este modernismo "desarrollista" no deja de tener cierto aroma un tanto decimonónico. Los militares brasileiros se extasían frente a una central hidroeléctrica o nuclear o frente a un nuevo sistema de navegación aérea del mismo modo como las clases medias inglesas se deslumbraban con el avance de las vías férreas y el brotar de las chimeneas industriales. Es por ello que el discurso ecologista o el desencanto post-moderno de los "límites del crecimiento" no solo carecen de toda circulación en las élites militares brasileiras, sino que son vistos como una amenaza y un desafío casi equivalente a una agresión internacional. Las sugerencias que se han hecho en distintos foros, en el sentido de que la preservación del ecosistema global requiere un freno y un control internacional sobre la explotación de la amazonia, provocan una indignada reacción de las FFAA brasileiras. Para estas la amazonia debe ser incorporada al resto de la vida nacional cuanto antes mejor. El conservacionismo no es sino la vestimenta hipócrita conque las potencias imperiales intentan sabotear la emergencia de la potencia brasileira, a la cual desearían privar del acceso soberano a los beneficios del supuesto "El dorado" amazónico. El peligro y el temor brasile-

⁶ Stanley Hilton, *op.cit.*

ro por tanto, se orienta a estas presiones que pudiesen debilitar la consistencia del control nacional sobre este espacio y lo que contiene, pero, no solo eso, sino frente a toda pretensión de disminuir el "tempo" del galope de los caballos del progreso sobre este Far West tardío que dará al Brasil la llave de su rol global entre las naciones⁷.

Es preciso subrayar algo que es muy peculiar a la percepción castrense en Brasil: el hecho de enfatizar la función militar orientada a la construcción de la potencia material de la nación y a garantizar el acceso del progreso al espacio natural nacional, los lleva restar énfasis relativo a las cuestiones castrenses tradicionales. Si se ve la estructura de las fuerzas propiamente de combate, se verá que estas son notablemente livianas y reducidas para un país del tamaño y la población del Brasil. Nos hallamos en presencia de un gigante que no ha querido darse la potencia militar convencional consistente con sus dimensiones.

En realidad, esto puede entenderse mejor si observamos que el Brasil no teme invasiones o agresiones de ejércitos convencionales⁸. Las agresiones temibles de tipo militar son demasiado remotas o improbables como para construir una fuerza militar diseñada para hacerles frente. Brasil confía en último caso en su posición geográfica y en su relación con occidente para protegerlo de cualquier amenaza militar directa extra-continental, la cual por lo demás, no se ve en qué consideración de ganancia o conveniencia podría basarse. Brasil no tiene, como Argentina, ninguna cuestión de seguridad pendiente con naciones extra-regionales. Respecto a los vecinos más inmediatos, el Brasil confía en la disuasión que su poder

⁷ Antonio Augusto Cançado Trindade, "Posiciones Internacionales del Brasil al Nivel Unilateral" en *Estudios Internacionales*, Año XVI, N° 63, Julio-Septiembre de 1983.

⁸ Walder de Goes, "Os Militares e a Constituição: Uma Estratégia para a Democracia" en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 3, Julio-Septiembre, 1986.

potencial y su dimensión pueden significar. Los enemigos militares convencionales o son demasiado pequeños o son demasiado grandes.

Ahora bien, esta carencia de un sentido claro y distinto para la preparación guerrera convencional, no implica una ausencia de temores⁹. Las amenazas relevantes deben desplazarse a otro nivel, en el terreno mas próximo a la autodefinición de las FFAA como garantes de la economía política brasileira protegiendo su avance a la modernidad. Esto implica una permanente vigilancia frente a todo fenómeno socio-político que pueda entabrar las ruedas del progreso o, complementariamente, reducir la capacidad del Estado nacional para constituirse en el beneficiario y regulador de este proceso de progreso secular.

De esta forma puede también interpretarse el hecho de que los militares brasileiros hayan preferido no poseer grandes unidades de combate, pero si grandes institutos de investigación científica y grandes "burós" de fomento del desarrollo de industrias estratégicas nacionales. Las FFAA del Brasil han estado asociadas íntimamente al nacimiento de la informática, la industria de armamentos, la petroquímica, la hidroeléctrica, la industria nuclear etc¹⁰. Las unidades o reparticiones militares son entonces focos de modernidad tecnológica que a partir de un núcleo inicial concentrado promueven la innovación más avanzada y acelerada posible en un mundo civil que las sigue más o menos a la rastra¹¹.

⁹ De Goes, *op. cit.*

¹⁰ Respecto al debate interno y al rol militar en el programa nuclear brasileiro es útil referirse al artículo de Luiz Pinguelli Rosa, "Da Genese da Bomba à Política Nuclear Brasileira", en Ricardo Arnt, Org, *O Armamentismo e o Brasil*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1985.

¹¹ Renato Dagnino, "A Industria de Armamentos Brasileira: Desenvolvimento y Perspectivas" en Ricardo Arnt Org...; *O Armamentismo e o Brasil*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1985.

La función de combate no desaparece por completo, pero ella está adecuada más bien a reprimir o controlar disturbios que puedan afectar la capacidad conquistadora de la modernidad brasilera sobre sí misma y sobre su espacio geopolítico. Junto con ello, esta minimización de las grandes unidades de combate permite al Brasil mantener una operación de tranquilización permanente de sus vecinos. La imagen de un país pacífico anula cualquier referencia a un nuevo "imperialismo" en ciernes. Así, el Brasil no tiene que temer la amenaza que constituye la sensación de amenaza que pudiese generar en otros¹². Estas fuerzas armadas pequeñas y dispersas en la masa territorial brasilera son la garantía que permite la proyección no militar de los intereses brasileros en su entorno inmediato. Es la carencia relativa de una gran fuerza militar la que parece sugerir el siguiente mensaje: el Brasil es muy grande, tan grande que podría permitirse fuerzas militares aplastantemente superiores a las de todos o casi todos sus vecinos, pero no las tiene y aún pudiendo tenerlas, se abstiene. Si realmente las necesitara, las tendría, para desdicha de quien dudará de tal capacidad nacional. Pero no las tiene, y ese no tenerlas demuestra (o exhibe) que nada hay que temer de éste, puesto que, sin nada que lo obligue,, se abstiene de actuar amenazantemente.

Las FFAA brasileras siguen estando dimensionadas y desplegadas para hacer frente antes que nada a dos tipos de problemas. El primero, asegurar el control el Estado sobre territorio y población. En este rubro debe incluirse la cuestión de la amenaza subversiva o los problemas de desestabilización sociopolítica¹³. Representa la puesta en acción del rol tute-

¹² Sobre el "low profile" de la política exterior del Brasil: Mónica Hirst, "La Nueva República y la Política Exterior" en *América Latina Internacional*, Vol. III, N° 8, Abril-Junio, 1986.

¹³ De Goes, *op.cit.*; Ubiratan Boyer de Macedo, "Forças Armadas: Segurança Externa o Interna?" en *Política e Estratégia*, Vol. III, N° 3, Julio-Septiembre 1985.

La potencia armada directa se mantiene como disuasivo de movimientos sociales que parezcan capaces de corroer el control del Estado sobre la nación, socavar la unidad de ésta o impulsar exitosamente formas de organización social que puedan estorbar la máquina del progreso. La potencia armada institucional se presenta como guardiana frente a cualquier movimiento dentro del Estado, la clase política y la tecnoburocracia que amenace semejantes efectos.

En segundo término, se busca mantener una presencia militar en aquellas zonas fronterizas aledañas a zonas de presión. Recientemente han adquirido gran relevancia los temores frente a un posible "derrame" de los conflictos que sacuden a Colombia, al Perú y a Surinam, así como los de un traslado del campo de operaciones del narcotráfico a dichas zonas limítrofes¹⁵. El peligro que viene más allá de las fronteras no es la agresión de un estado vecino, es en cambio, la posible filtración de conflictos civiles, al margen de la voluntad de éste¹⁶. De esta forma, en los últimos años, el ejército brasileiro desarrolla un esfuerzo intenso por asegurar la logística y el despliegue de fuerzas especiales de lucha en selva. Estas fuerzas se concentran en aquellos sectores aledaños a zonas de combate civil: Colombia, Perú, Surinám. La creación de los

¹⁴ Sobre la concepción militar brasileira en torno a su rol político ver: Antonio Carlos Pereira, "Forças Armadas e Constituição: Um Debate Necessario", en *Política e Estratégia*, Vol. III, N° 3, Julio-Septiembre, 1983. Ubiratan Boyer de Macedo, *op.cit.*

¹⁵ Oliveiros S. Ferreira, "Forças Armadas, Para Qué?" en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 3, Julio-Septiembre 1986. Ubiratan Boyer de Macedo; *op.cit.*; Jorge Grandi, "La integración, la cooperación argentino-brasilera y la disuasión nuclear desarmada", en *América Latina Internacional*, Vol.III, N° 10, Octubre-Diciembre 1986.

¹⁶ Oliveiros Ferreira, *op.cit.*, Ubiratan Boyer de Macedo; *op.cit.*

comandos de la Amazonia y del Este satisfacen dicha necesidad¹⁷.

En todo este panorama, la preocupación con rivalidades geopolíticas tradicionales pierde terreno o se transforma de signo. Tal es el caso de la relación con la Argentina, que tiende a transformarse en una vinculación crecientemente complementaria y de intereses comunes¹⁸. Incluso en la cuestión nuclear, que hubiese podido dar lugar a una especie de carrera hacia una situación de larvado "equilibrio del terror", se ha buscado diseñar mecanismos de complementación y de fiscalización mutua que prevengan la mutua suspicacia con respecto al destino último y evoluciones futuras de los programas de ambos países y especialmente los relacionados con el enriquecimiento de uranio, a partir de los cuales podría producirse una "ruptura" hacía la producción de armas atómicas¹⁹. Lo anterior se complementa con una creciente concertación en el rechazo al

¹⁷ "Northern Borders Being Strengthened" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 8, 1986.

¹⁸ Mónica Hirst, *op.cit.*; Mónica Hirst y Miguel Lengyel, "Las Relaciones con Argéntina: Primeros Síntomas de un Acercamiento Estable", *América Latina Internacional*, Vol. II, N° 6, Octubre-Diciembre, 1985. Leticia Pinheiro, "La diplomacia brasilera frente a Las Malvinas: Variaciones sobre un mismo tema", en *América Latina Internacional*, Vol. IV, N° 11, Enero-Marzo, 1987. Leticia Pinheiro, "Malvinas 1986: Variações sobre um Mesmo Tema", en *Brasil: Perspectivas Internacionais*, N° 12, Octubre-Diciembre 1986. Juan C. Brandi Aleixo, *op.cit.*

¹⁹ Luiz Pinguelli Rosa, *op.cit.*; Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985. Jorge Grandi, "La integración, la cooperación argentino-brasilera y la disuasión nuclear desarmada", en *América Latina Internacional*, Vol. III, N° 10, Octubre-Diciembre 1986. A pesar de lo señalado, aparentemente seguirían existiendo resistencias militares a la implementación de esquemas de inspección mutua de instalaciones nucleares, por el temor de dar al otro bando acceso "libre" a inteligencia sobre el desarrollo tecnológico propia en esta área: "CNEN Faces Secret Account Probe" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Febrero 12, 1987.

Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, que ambos países consideran discriminatorio para los países emergentes²⁰.

Este nuevo acercamiento Argentina se complementa con un estrechamiento de lazos con los países del Pacto Andino, lo cual revela asimismo un incremento de la importancia que se le da a los lazos de cooperación y ventaja mutua a nivel regional²¹. El Brasil deja de ver a su entorno inmediato como fuente potencial de disturbios y se enfrenta a él como fuente de nuevas oportunidades²². De esta manera, viejos alineamientos geopolíticos, como por ejemplo, el tradicional con Chile, pierden sentido y caen en desuso.²³

De esta forma, el ejército brasileiro tiende a dar más peso a sus funciones político-institucionales, a las de tipo policial o de guerra especial de baja intensidad, y, a las de promoción y fortalecimiento del avance tecnológico-industrial y científico²⁴.

En lo señalado hasta ahora podrán notarse dos hechos significativos. En primer lugar, que el discurso ha ido desplazándose progresivamente desde un punto de vista que habla de las FFAA en su totalidad a uno donde el sujeto fundamental es

²⁰ Antonio Augusto Cançado Trindade, "Posiciones Internacionales del Brasil al Nivel Unilateral", en *Estudios Internacionales*, Año XVI, N° 63, Julio-Septiembre 1983.

²¹ Alexandre de S.C. Barros, *op.cit.*; Mónica Hirst, "Balances y perspectivas de la política exterior brasileña", en *América Latina Internacional*, Vol. I, N° 1, Julio-Septiembre 1984.

²² Juan C. Brandi Aleixo, *op.cit.*

²³ Augusto Varas, *op.cit.*

²⁴ Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985. "Armaments: Survival Depends on Exports", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 3, 1983. "Army Modernization is Under Way", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Marzo 14, 1986.

el ejército. En segundo término se constata la ausencia de hipótesis de conflicto y de amenazas vinculadas a la lucha Este/Oeste y a la hipotética agresión extra-continental.

Estos dos aspectos tienen alguna relación mutua. Podemos plantear que la perspectiva "continentalista" y de defensa interna que prima hoy en día en los medios castrenses brasileiros, se asocia a la reafirmación de una hegemonía del ejército sobre los procesos de planificación de la defensa nacional. Si estudiamos los planteamientos públicos de las otras ramas, se verá que éstas buscan mantener en alguna medida hipótesis de conflicto en donde la cuestión del enfrentamiento bipolar mantiene vigencia²⁵. Sin embargo, el discurso de la marina o de la Fuerza Aérea brasileiras se abren paso en muy pequeña medida en la planificación global de la defensa. Es claro que el rol de estas armas adquiere una mayor dimensión e importancia en la medida en que puede institucionalizarse una perspectiva de la defensa nacional orientada a la proyección profunda de fuerzas en espacios ultramarinos. Tal proyección solo se justificaría si el Brasil tuviese algún rol que jugar en un cuadro geopolítico global. Esto requiere la demostración de que tal cuadro afecte directa e inmediatamente los intereses de seguridad militar del país en formas y ámbitos en los cuales la acción y presencia brasileira puede llegar a tener un papel relevante.

De esta manera, el abandono gradual pero decisivo del "atlantismo" y de la autoidentificación de los intereses de seguridad del Brasil con la defensa del occidente y de los Estados Unidos se relaciona estrechamente con la afirmación de la influencia ideológica y de la perspectiva de los mandos del ejército por sobre los de sus colegas de las otras ramas²⁶. El vuelco brasileiro hacia el "hinterland" y hacia la seguridad

²⁵ Jorge Grandi, *op. cit.*

²⁶ Renato Dagnino, *op. cit.*

interna garantiza un despliegue que maximiza el peso y centralidad del ejército en el seno de la tecnoburocracia militar.

La cuestión de la orientación general que debe guiar a las FFAA en su conjunto se ha expresado en discusiones interarmas, que no siempre han quedado ocultas a los ojos del público en general²⁷. Los mandos del ejército y el poder político civil han buscado en más de una ocasión crear estructuras de planificación y coordinación militar que aumenten la integración vertical y horizontal de las armas. Pero estas propuestas han encontrado vigorosa resistencia en la Marina y la Fuerza Aérea (FAB). Ya bajo el régimen de Figueiredo fue abortado un proyecto de crear un comando conjunto interarmas que reemplazara a la anticuada estructura de ministerios por arma²⁸. Bajo el presidente Sarney tal resistencia se ha mantenido, mientras que por otra parte cada rama ha buscado desarrollar la máxima autosuficiencia, creando sus propias versiones internas de las demás o tratando de poner bajo su comando a unidades y reparticiones originalmente pertenecientes a las restantes. Así, el ejército ha iniciado la creación de su propia Fuerza Aérea con copiosas compras de helicópteros Super-Puma, contra la resistencia de la FAB tanto contra la idea misma como contra la opción por el equipo francés. El ejército buscaba imponer una standarización del parque de helicópteros, desafiando la preferencia de los aviadores por material de vuelo estadounidense (Sikorsky). La marina ha fortalecido gradualmente sus fuerzas de desembarque y a los fusileros navales (infantería de marina), creándose las bases de una fuerza terrestre propia de tipo "Fuerza de Despliegue Rápido"²⁹

²⁷ "Redefining Relations with the USA" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*. Abril 29, 1983.

²⁸ Clovis Brigagao, *op.cit.*

²⁹ Robert J. Branco, *The United States and Brazil: Opening a New Dialogue*, National Defence University, Fort McNair, Washington D.C., 1984.

Junto con ello ha presionado para fortalecer su propia aviación embarcada y para aumentar o mejorar sustancialmente la función, número y capacidades en materia de portaaviones. La fuerza aérea embarcada del Brasil se ha caracterizado por ser una fuerza de reconocimiento y de modestas capacidades anti-submarinas³⁰. La aspiración de la armada es de llegar a poseer una fuerza capaz de bombardeo, interdicción y apoyo a superficie de largo alcance. En la región amazónica el ejército y la marina se ha disputado el control y el poder tomar decisiones sobre las fuerzas de patrullaje fluvial. Similares tensiones se han producido entre la FAB y el ejército en torno a la cuestión del control de los sistemas de defensa anti-aérea y de la incipiente coherencia nacional.

La cuestión de la integración de las tres fuerzas también se ha focalizado con la aparición de capacidades técnicas que permiten conectarlas por medios computacionales y el desarrollo de modernos medios espaciales de comunicación, control y comando encarnados, por ejemplo, en el proyectado satélite militar que deberá ser lanzado a principios de la próxima década³¹.

En todo caso, es digno de subrayar que estas disputas, vistas en su conjunto, parecen demostrar que la cuestión de las hipótesis de amenaza se subordina con frecuencia, a las aspiraciones y proyectos de engrandecimiento institucional de las respectivas ramas. En sus disputas por poder y recursos, los intelectuales de cada una de ellas deben organizar un discurso que dé plausibilidad y verosimilitud retórica a sus demandas, presentándolas como respuestas a peligros que solo la satisfacción de las aspiraciones en ellas fundamentadas permitiría enfrentar con éxito.

³⁰ Oliveiros Ferreira, *op.cit.*, "Navy and Air Force Call for a Big Increase in Military Spending" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Mayo 28 1982.

³¹ "Armed Forces to Get US\$ 250 m. a Year", *Brazil Report/Latin American Research Reports*, Agosto 14, 1986.

Creemos que el elemento que fundamenta e inspira estas aspiraciones corporativas tiene una doble cara: la del interés de grupo para mantener su capacidad de influencia y veto político en el seno del estado y aquella constituida por las diversas interpretaciones de aquel camino que pueda maximizar la capacidad castrense para dinamizar el desarrollo de la potencia nacional, o sea del poder del estado en el seno del mundo de la modernidad tecnológico-industrial³². Las dos lógicas señaladas se combinan de maneras no siempre consistentes. Ambas pueden dar lugar a requerimientos divergentes y contrapuestos.

Un ejemplo claro de esta ambigua relación entre desarrollo de la capacidad política castrense y necesidades del progreso es el debate en torno a la cuestión de la conscripción militar.

Desde el punto de vista de la modernización militar strictu-sensu, la tendencia de la opinión castrense es cada vez más proclive a la idea de un ejército de cuadros, compuesto por pequeñas unidades altamente entrenadas y eficientes, que compongan un esqueleto básico sobre el cual se articularía en una emergencia la movilización nacional más amplia de reclutas y reservistas³³. La creación y fortalecimiento de cuerpos especiales, brigadas de lucha en la selva, paracaidistas, fusileros navales, cuerpos de ingenieros altamente sofisticados, etc., son una expresión de esta línea de desarrollo³⁴.

Por otra parte, cuando en el Congreso brasileiro se ha propuesto desechar la conscripción militar por obsoleta y carente de justificación en el cuadro de esta modernización y ultra-profesionalización militar, las FFAA en su conjunto se han opuesto. En este caso, las necesidades de una modernización de estrictamente ligada a la eficacia combativa, se subordina a un

³² Renato Dagnino, *op.cit.*

³³ Oliveiros Ferreira, *op.cit.*

³⁴ Clovis Brigagao, "A Cultura dos Riscos" en Ricardo Arnt, Org, *O Armamentismo e o Brasil*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1985.

cálculo político-cultural que ve en la conscripción un pilar fundamental de la afirmación de la misión civilizadora y nacionalizadora (de construcción de la nación) de las FFAA³⁵. La integración del recluta a los cuarteles viene a ser el mecanismo de una pedagogía de lo nacional y del valor de lo patrio visto a través del lente castrense. Con esa pedagogía, las masas pueden ser de alguna manera educadas en el civismo estatal. La conscripción, más que formar buenos soldados, busca domesticar a ese mundo aún ajeno: el de lo popular vernáculo, que la civilización del progreso difícilmente asimila y a la cual teme con tanta intimidación como con ella convive. La conscripción se convierte en una instancia donde a través de una cierta microfísica del poder ese mundo "pagano" del sertao, de la fabela, de la amazonia se re-moldea para producir un sujeto interpelable por el discurso del estado-nación, dispuesto a acatarlo y acatar sus formas propias de legalidad y acción colectiva, sus disciplinas y sus orientaciones motivacionales típicas. La amenaza secular y latente del "otro" sobre la modernidad del progreso es en este caso un temor mucho más fuerte y profundo que la que podría estar representada por una merma de la capacidad estrictamente operacional de las unidades de combate. La persistencia de la adhesión a la conscripción nos revela que aún hoy el militar brasileiro ve más prioritario luchar en contra de la "barbarie" a través de esa arma privilegiada que es el cuartel-escuela, que un hipotético incremento de la eficiencia del uso de la fuerza bélica. Es una inconsciente confesión de que el enemigo más acuciante no acecha detrás de una frontera o al final de un continente lejano, sino que en el mismo corazón ambivalente de la formación socio-cultural nacional, donde la tentación disolvente del patriarcalismo social corroe secularmente los esfuerzos por construir una forma de vida pública racional/burocrática/universalista.

³⁵ "Cavagnari Reviews Role of the Army" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 4, 1987.

Ahora bien, a pesar que el eje principal de los temores de las FFAA y sobre todo del ejército sigue manteniéndose cercano a la cuestión del miedo a la "barbarie" interna, en los últimos años se abren paso incipientes concepciones concordantes con una visión tercermundista de la seguridad socio-económica. Tradicionalmente, las FFAA del continente y entre ellas las brasileras han sido refractarias a aceptar discursos críticos de filiación marxista o reformista que pretendían desplazar la percepción de amenazas de las cuestiones militares clásicas y de la temática de la agresión "ideológica", hacia los tópicos de la desestabilización generada por las relaciones del Brasil con la economía política mundial³⁶. Ha sido muy lento y difícil el camino que tales preocupaciones han debido seguir para filtrarse en los cuarteles. Sin embargo, más que el discurso o la prédica de los intelectuales críticos, ha sido el masivo peso de la deuda externa y sus efectos disolventes sobre la convivencia nacional, lo que ha abierto brechas por las cuales un cierto discurso anti-imperialista (aunque no desde su vertiente izquierdista) se ha ido haciendo presente entre la oficialidad³⁷. El hecho de que una cuestión estrictamente financiera, en principio, pudiese afectar tan seriamente el "frente interno" y la capacidad de las FFAA para llevar adelante ciertos ambiciosos planes de modernización, ha convertido la cuestión de la dependencia económica y de las relaciones con la banca internacional en asunto de seguridad militar. Tanto por sus efectos presupuestarios directos, como por la vía de los disturbios sociales que induce, la cuestión de la deuda ha abierto la posibilidad de una nueva desilusión castrense con un cosmopolitismo que ligase la suerte del desarrollo nacional a los avatares del mercado capitalista mundial. En cierta forma, ya bajo Figueredo, se

³⁶ Riordan Roett, "Panorama de las relaciones políticas y de seguridad del área del Atlántico como consecuencia del trastorno económico" en *Estudios Internacionales*, Año XIX, N° 73, Enero-Marzo 1986.

³⁷ Alexandre de S.C. Barros, *op.cit.*

empezó a constatar que los economistas liberales ortodoxos perdían audiencia y credibilidad en las filas, mientras ganaban presencia formas renovadas de cierto nacionalismo económico, más cercanas al autarquismo de entre guerras y al "ethos" proteccionista del Estado Novo y del desarrollismo nacional de los años cuarenta y cincuenta que a las ideas de la escuela de Delfim Netto.

Aunque no se trata de la eclosión de un populismo militar, (de hecho la hostilidad castrense a los populismos tradicionales o renovados no ha decaído), sí podemos hallarnos en presencia de los inicios de la internalización por parte de los militares de una visión que acepte problematizar como peligros de seguridad los factores desestabilizantes presentes en las relaciones económicas internacionales. Para las FFAA brasileñas, este reconocimiento entraña un difícil problema de posicionamiento práctico. Por definición, la cuestión de la deuda cae fuera del campo de su competencia profesional. Los protagonistas institucionales "naturales" son otros: la Cancillería y los Ministerios de Hacienda y Planeamiento. Pero, aún así, la preocupación militar se ve azuzada por la inminencia y la gravedad de los efectos del curso seguido por los acontecimientos económico-financieros. Esto no deja de crear un desafío al pensamiento castrense brasileiro, que debe, por un lado, asimilar las consecuencias del reconocimiento a que aludimos, y por otro, demarcarse de cualquier solución o planteamiento populista o rupturista que socavara la vinculación global del Brasil con el gran mundo externo del progreso material y tecnológico. En otras palabras se trata de evitar "peruanizar" al país, evadiendo al mismo tiempo las consecuencias a la venezolana de una disciplina ortodoxa implementada en aras de la buena relación con las potencias financieras de este mundo.

En todo caso, tal reconceptualización de los problemas financieros como amenazas de seguridad, puede llevar a las FFAA brasileñas a intentar una nueva expansión de su rol, exigiendo en un futuro muy cercano un papel protagónico en la definición de la postura negociadora del Brasil ante la banca internacional y en el diseño e implementación de políticas

internas para hacer frente a las consecuencias de los ajustes que se hagan.

Hemos concluido una visión panorámica de las cuestiones que más afectan en la actualidad a las FFAA brasileras. Desagregaremos el tratamiento de dichas cuestiones por rama, viendo como cada una de ellas tiene una forma diferente de ver y representar la cuestión de las amenazas para la seguridad nacional.

LA AVIACION BRASILEIRA: ENTRE LA LIBERTAD Y LA NECESIDAD

Tradicionalmente la FAB ha sido la más pronorteamericana de las ramas de la defensa nacional brasileras. ¿A qué se debe esta actitud, abandonada hace ya tiempo por sus colegas de la marina y del ejército de tierra?

Podemos aventurar una hipótesis. Debemos recordar que el elemento articulador de las aspiraciones/temores de las instituciones castrenses brasileras es la tutela de la modernización y del progreso material-tecnológico del estado-nación. La participación de cada rama en esta tutela, dependerá del grado en que los paquetes tecnológicos y el *modus operandi* propio de cada una de ellas pueda ser convocado y requerido por el conjunto de opciones de desarrollo tomados por la economía/estado. En el modelo de inserción hegemónico por el ejército, el rol de la aviación es la de un servicio de apoyo logístico y táctico en operaciones de baja intensidad. Tal conjunto de operaciones no requiere de un desarrollo mayor de la sofisticación ni del tamaño del parque y de la dotación tecnológica de la FAB. De hecho, se privilegia el parque de helicópteros, transportes y aviones como el *Xavante*, de capacidades anti-subversivas y de apoyo táctico cercano. Estos paquetes tecnológicos limitan el desarrollo de una fuerza aérea de gran alcance, autonomía, proyección, potencia de fuego y vanguardismo tecnológico. De esta forma, el papel de polo de innovación de alta tecnología se ve severamente restringido, con

lo cual la FAB podría verse amenazada en su identidad de "fuerza de progreso". Su modesto rol de apoyo la podría condenar al mismo callejón sin salida que históricamente sufrieron las fuerzas irregulares del interior o las guardias estaduais. No debe olvidarse que en el sistema de 1889, las FFAA brasileras debían competir de igual a igual con las milicias locales, las cuales podrán anular la capacidad de presión de las FFAA regulares, como más de una vez ocurriera en tiempo de la república oligárquica y en los años treinta. Estas fuerzas representan el anti-modelo de lo que las FFAA brasileras querían ser y devinieron. En vez de representantes vanguardistas ilustradas del estado central y de la modernización burocrática, eran las defensoras de la sociedad civil realmente existente, de los poderes patrimonialistas locales. Suficientes para la función política de seguridad interna que se les encomendara y para el equilibramiento de las facciones oligárquicas, eran incapaces y no estaba en sus intereses o proyectos la construcción de un poder nacional centralizado. Defensoras del coronelismo y neutralizadoras del estado federal, ellas estuvieron mucho tiempo bloqueando el camino para que las FFAA regulares pudiesen ejercer con toda libertad su función de inductores neo-bismarckianos del poder nacional.

Las FFAA nacionales desarrollan su perfil e identidad en la medida en que se desembarazan de esta competencia y pueden poner todo su peso detrás de los grandes proyectos como Volta Redonda, Petrobras, Brasilia, la Transamazónica, Itaipú, o Angra.³⁸

En todo caso, esta identidad corporativa siempre tuvo como su sombra el fantasma del parroquialismo militar, de la conformidad con las tareas "suficientes" y "modestas" de la defensa de un país que poco debía temer de sus vecinos o de potencias lejanas. Este conformismo era el que hubiese podido hundir a los militares brasileros en el mero "coronelismo". Para ello, ha sido siempre necesario darse tareas colosales de

³⁸ McCann, *op. cit.*; Lachman, *op. cit.*

construcción de la modernidad. En el caso de la FAB, el Xavante o el Bandeirante (avión de transporte ligero y reconocimiento) y aún el F-5 de fabricación norteamericana representaban el temor: el temor a verse excluidos de la función vanguardista de las FFAA como un todo, de compartir el destino indeseable de las fuerzas militares del parroquialismo, de caer en la intrascendencia de lo meramente "suficiente" y así verse desplazadas de una verdadera y real participación orgánica en las funciones reales del aparato castrense del estado. Era el peligro de quedar excluidos del cuerpo místico del progreso, que era el que les prestaba la armazón de su persona (identidad) pública, su discurso auto-justificatorio propio e intransferible, su arquitectura ontológica en el mundo de la subjetividad comunicativamente constituida de la política nacional.

Para poder salir de ese impasse de la *raison d'être* corporativa, resulta preciso plantear un esquema de desarrollo profesional que rompa con el universo de lo suficiente. Es preciso constituir una alternativa sobre la base de lo superfluo y constituirlo como necesario. Se trata de buscar una doctrina del poder aéreo que requiera formas de desarrollo tecnológico que deban caer "obviamente" en la esfera de competencia de la FAB. Pero para poder justificar tal desarrollo es preciso también plantearse misiones posibles que fundamentarían la necesidad de darle al Brasil las capacidades tecnológicas nacionales para hacer frente a tales desafíos. El problema es que en tal caso, debería ser posible demostrar que el Brasil tiene tareas y misiones geopolíticas de una envergadura tal que requieran, por ejemplo, el desarrollo de sistemas de defensa antiaérea de alta sofisticación, de cazas de superioridad aérea, de cisternas para reabastecer cazabombarderos en pleno vuelo, de escuadrillas de logística pesada, e incluso de fuerzas de cohetaría.

Ahora bien, es claro que en la economía del discurso se hace difícil ver qué cosa podría pretender el Brasil que requiriera todo ese armamento. Las ambiciones o temores del ejército o de la clase política brasileira están muy cerca del territorio

continental de la nación, dentro de sus fronteras. Una fuerza aérea con capacidades estratégicas o de altísima sofisticación carece de blanco verosímil, salvo en las hipótesis más extremas en el peor de los mundos posibles ("worst case analysis"). Es aquí donde aparece la figura de los Estados Unidos como foco catalizador que hace posible convencer a la élite castrense y gobernantes, que esas tareas son las mismas que se insertan dentro de una división del trabajo estratégico con una potencia cuyas posibilidades tienen el radio de acción y la capacidad necesaria para suscitar una movilización científico-tecnológica como la requerida.

Sentirse o decirse parte del sistema de seguridad como el estadounidense aclara los cielos de la FAB. Le da un horizonte de tareas nacionales en las cuales la función dinamizadora de la alta tecnología puede hacer sentido a una nación amenazada por la escasez. De esta forma, aceptar y propalar las percepciones norteamericanas sobre una amenaza soviética sobre el Atlántico Sur y las vías de comunicación entre el Medio Oriente y el Hemisferio Occidental, permite presentar como necesaria una alianza o una detente mínima con las armas homólogas estadounidenses. Por lo menos, puede requerirse una cierta interoperabilidad, maniobras conjuntas o entrenamiento de personal en las instalaciones de la USAF. Pero puede también exigirse un despliegue y compromisos nacionales que permitan dar vuelo discursivo a proyectos de desarrollo tecnológico que la FAB pueda reclamar legítimamente como de su competencia.

Así, tras la Guerra de las Malvinas, la FAB promovió activamente la idea de un sistema defensivo del Atlántico Sur con los Estados Unidos, a través de bases conjuntas en las Islas Trinidad y Santiago de Noronha, que de haberse instalado hubieran abierto la necesidad de que la aviación brasilera tuviese acceso a equipos antisubmarinos sofisticados, aviones de

mayor radio de acción y unidades de penetración más actualizadas tecnológicamente³⁹.

El discurso estratégico norteamericano se adecúa a las necesidades corporativas de la FAB. Este discurso le permite promover la creación de un interés nacional en la proyección profunda de la fuerza y en el control oceánico. La alianza con Estados Unidos se convierte en la vía real hacía el progreso.

Pero el costo de esta alianza implica construir las percepciones de amenaza bajo la óptica norteamericana, asumir esa óptica y tomar un lugar en ella. En esta perspectiva, el Brasil podría constituirse en la potencia delegada de la alianza occidental en el Atlántico Meridional, reemplazando a un Portugal volcado hacia Europa y a una Sudáfrica aislada políticamente. En ese rol de socio occidental, el Brasil podría recibir un apoyo y una asistencia de gran envergadura, que le permitiría penetrar en el Africa sub-sahariana, complementando estratégicamente (o sea con argumentos militares), la labor de penetración industrial y económica emprendida ya desde principios de los años setenta. Esto requiere una visión superior del rol militar futuro del Brasil, que sale del provincialismo sudamericano para proyectarse como potencia mediana a nivel transcontinental, con el apoyo de Washington.

Esto implica presentar a la Unión Soviética y sus aliados en una estrategia de estrangulamiento de las rutas marítimas y de penetración en las zonas ribereñas del océano, a fin de adquirir puntos de apoyo para proyectar su fuerza en la cuenca oceánica y asfixiar el comercio petrolero de occidente. Tal interpretación renueva y actualiza los viejos supuestos de la defensa hemisférica de los años cuarenta, sobre los hombros de una drástica re y sobrevaloración del desarrollo naval de la Unión Soviética, de las capacidades aerotransportadas de Cuba y de la importancia política de los aliados de Moscú y La Habana en Angola, Mozambique, Etiopía y Guinea-Bissau.

³⁹ "Redefining Relations with the USA" *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983.

Estas necesidades corporativas que requieren fundamentar el impulso a una alta tecnología no subordinada a las necesidades del ejército de tierra en una amenaza de gran envergadura cuyo foco sería una gran potencia y cuyos instrumentos serían precisamente los sofisticados recursos que dicha gran potencia puede poner en acción, lleva a que la FAB haya sido un elemento de apoyo muy importante al interior de las FFAA para aquellos sectores políticos y económicos que han abogado hasta fines del régimen militar por una orientación "atlantista" para la estrategia y la geopolítica brasileras. Asimismo, los lobbies de vendedores de armas norteamericanos han hallado en el arma aérea sus mejores aliados, como se ilustra en el caso de la resistidísima decisión del gobierno de Figueiredo de comprar los helicópteros de la Aerospatiale y montar la industria local de helicópteros sobre la base de tecnología francesa. La FAB luchó por favorecer a la Sikorsky y cuando asumió el Presidente Sarney volvió a intentar revertir las decisiones tomadas previamente. Asimismo, la FAB fue el arma que más apoyó y abogó por firmar e implementar el "Memorándum de Entendimiento para la Cooperación Militar con los Estados Unidos", acordado en 1984, a pesar del escepticismo y resistencias dentro del ejército de tierra⁴⁰. De hecho, la muy escasa utilización de los mecanismos contemplados en este "Memorándum" ha corrido a cargo de la FAB, la cual ha obtenido asistencia técnica de la Fuerza Aerea de

⁴⁰ Sobre este Memorándum, la historia de su negociación y los alineamientos que se produjeron en torno a él: Paulo Kramer, "As Relações Militares entre Brasil e os Estados Unidos" en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 1, Enero-Marzo, 1986; también: Fernando Bustamante, "Las transferencias de tecnología militar desde Estados Unidos al Brasil", *Documento de Trabajo*, N° 335, FLACSO-Santiago, 1987. Mónica Hirst, "Balances y perspectivas de la política exterior brasileña; en *América Latina Internacional*, Vol. I, N° 1, Julio-Septiembre 1984. "Redefining the relations with the USA" en *Brazil Report/ Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983. "The Controversy Over Reagan's Visit", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 7, 1983.

Estados Unidos para la instalación de un moderno sistema de defensa antiáereo y de detección temprana de incursiones aéreas⁴¹.

Sin embargo, este sistema mismo, muestra las serias dificultades que tiene la FAB para lograr sus objetivos y aún cuando obtiene lo que desea, debe someter su utilización y despliegue a prioridades extrínsecas a sus propósitos originales. El caso de SINDACTA y del sistema misilístico de defensa antiaérea computerizada son una prueba de ello. Dado su nivel de sofisticación y sus características técnicas, dicho sistema hacía sentido en la perspectiva de detener una penetración masiva de un enemigo muy avanzado tecnológicamente. Asimismo suponía que la vigilancia debía tener un carácter de avanzada, buscando detectar al enemigo relativamente lejos de las fronteras y costas brasileras. Lo lógico era instalar el sistema en las zonas limítrofes o sobre un horizonte oceánico, según fuera la dirección del ataque principal que se temía (un enemigo regional o extra-hemisférico respectivamente). Pero no se hizo ni lo uno ni lo otro. Las presiones de Itamaraty y la concepción del ejército de una defensa dispersa, escalonada en profundidad y no provocativa en la frontera sur (con Argentina y Uruguay), y en la Amazonia sobre la base de comandos altamente móviles, ligeros y entrenados, hacían contraindicado un sistema de defensa que podía desatar una carrera de armamentos y de amenazas/contra-amenazas con los países vecinos. El desideratum militar de no sufrir amenazas derivadas de una imagen propia amenazante, anulaba la utilidad de los sistemas señalados. Por otra parte, la perspectiva "atlantista", tan fuerte en la FAB, había sido ya superada en los años setenta, dentro de las otras armas. En la ausencia de una percepción compartida respecto a la amenaza extra-continental, los aviadores brasileros se quedaron con un sistema sobredimensionado para las tareas efectivas que tenían que cumplir. Los sistemas de

⁴¹ "Redefining Relations with the USA" *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983.

alerta y combate antiaéreo terminaron desplegados en la defensa del triángulo Brasilia-Sao Paulo-Río de Janeiro, en el corazón del país. En esta configuración, su objetivo principal era la defensa del núcleo político e industrial del Brasil de una amenaza que ningún país vecino está en condiciones de afrontar a esa profundidad. Baste recordar como la aviación argentina padeció de serios problemas de alcance y eficacia operativa a los radios de acción harto más modestos en que debió operar en la Guerra de las Malvinas. Al mismo tiempo que perdía gran parte de su posible eficacia como instrumento de control oceánico y de apoyo a la penetración aeronaval profunda. De hecho, oficiales brasileros han revelado que los sistemas señalados, al estar retirados hacia el continente, son incapaces a estas alturas, de vigilar adecuadamente incluso las aguas territoriales y el aire sobre ellas. De esta forma, la FAB posee un instrumento muy avanzado para los estándares latinoamericanos, pero cuya utilidad nada tiene que ver con las necesidades de una estrategia aérea coherente, sino que se halla sometida a una política internacional y a una estrategia de tierra para la cual no fue diseñado.

Así, aún cuando el reciclaje para consumo local de las ideas norteamericanas sobre las amenazas contra el hemisferio y el Brasil, sirven a las necesidades y deseos de la FAB, incluso en sus éxitos parciales, ellas solo logran para la aviación algunos equipos y algunas inserciones privilegiadas en el ámbito de la tecnoestructura estatista, pero están lejos de constituir el elemento doctrinario real de un discurso eficaz de la defensa nacional. Metafóricamente podría decirse que la aviación brasilera logra a lo más insertar ciertas palabras en el discurso castrense nacional pero ellas operan como injertos no-significantes en frases de cuyo sentido no participan y del cual no forman parte. Operan como prestamos lexicales en construcciones lingüísticas que pertenecen a otro código.

LA MARINA BRASILEIRA, LA PROYECCION AVANZADA COMO PROYECTO DE AUTONOMIA

A primera vista podría parecer que la postura de la Armada del Brasil se halla próxima a la de la Fuerza Aérea. En efecto, así ha ocurrido históricamente. A partir de la Guerra de las Malvinas, esta tendencia se pronuncia aún más, constatándose un progresivo alejamiento con respecto a las posiciones atlantistas, y, más concretamente, un enfriamiento del deseo de cercanía con el aparato militar de los Estados Unidos⁴².

A pesar de ello, la armada brasileira no se ha resignado a verse como un mero apoyo a las misiones de la infantería. El ejército está sobre todo interesado en contar con un apoyo logístico tanto oceánico como fluvial. La predominancia de esta arma en la planificación de la defensa nacional ha llevado a un descuido de sus capacidades de combate y de penetración profunda⁴³. Para un país con las dimensiones y costas del Brasil, su marina es liviana y reducida, lo cual sólo puede entenderse por la poca prioridad otorgada a misiones de largo alcance que pudiesen requerir la construcción de una potencia naval en forma"y con capacidades de gran envergadura.

Sin embargo, al igual que la FAB, la marina brasileira desea contar con las capacidades para un sistema de defensa oceánica avanzada y con la posibilidad de desarrollar una escuadra de aguas profundas⁴⁴. Al igual que los aviadores, los marinos brasileiros consideran que su rol como guardianes-impulsores de la modernización estatal solo se verá cautelada en

⁴² Robert J. Branco, *The United States and Brazil: Opening a New Dialogue*, National Defence University, Fort McNair, Washington D.C., 1984.

⁴³ "Navy and Air Force Call for Big Increase in Military Spending" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Mayo 28, 1982.

⁴⁴ "Generals Demand a Tougher Stand on South Atlantic" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 23, 1982.

la medida en que sean capaces de definir un perfil del arma que requiera la creación y puesta bajo su tutela de capacidades tecnológicas nacionales de avanzada. Por ello es que la marina ha sido decidida impulsora del proyecto del submarino nuclear y del uso militar de la energía del átomo. Es tal vez el arma que puede plantear usos militares más claros y asequibles para la tecnología nuclear, vinculándola a sus propósitos específicos institucionales. El uso naval de reactores nucleares no tiene contrapartes terrestres o aéreas análogas, aparte del por ahora vedado desarrollo de armas de destrucción masiva.

Idealmente, la armada brasilera gustaría desarrollar una capacidad oceánica, al menos en el marco del Atlántico Sur, apoyándose para ello en bases en las Islas de Ascensión, Santa Helena, Tristan de Cunha, Fernando de Noronha y Trinidad. Estas bases serían la espina dorsal de un sistema de alerta temprana y sofisticada guerra antisubmarina, que podría permitir al Brasil defenderse detrás del horizonte⁴⁵. De acuerdo a esta visión navalista, el Brasil debería ser capaz de detener cualquier amenaza de ultramar mucho antes de que ésta llegue hasta las inmediaciones del continente. Dada la velocidad y capacidad de penetración de los medios de guerra modernos, la defensa costera y terrestre sería incapaz de reaccionar a tiempo y adecuadamente sin contar con un dispositivo avanzado de defensa y reacción.

Originalmente la armada del Brasil inhibió su aspiración institucional de contar con una capacidad oceánica profunda. Ello en el contexto del conflicto Este/Oeste. En él, el rol de la armada del Brasil sería la de ser un socio de Occidente y de los Estados Unidos, que podría patrullar los accesos al Atlántico meridional en caso de conflicto entre los grandes bloques. De hecho éste es el rol que se intentó darle durante la IIa. Guerra Mundial, aunque los brasileros tuviesen muy poco éxito frente a los submarinos alemanes. Este recuerdo lleva a la rama naval brasilera a presionar para que se le den los medios que le

⁴⁵ Robert J. Branco, *op.cit.*

permitan crearse capacidades que la hagan mínimamente competente en caso de tener que enfrentar a una potencia extracontinental tecnológicamente avanzada, aún si en el proceso Brasil se halla sostenido por los Estados Unidos e Inglaterra.

En todo caso, la marina tendía a ver su rol como el de un buen jugador de equipo, más que como el aparato de un proyecto nacional autónomo. En esto se aferraba a una vieja tradición pro-anglosajona de la armada del Brasil, ajena al nacionalismo nativista y autosuficiente.

Sin embargo, y a pesar de lo antes señalado, sobre todo a partir de 1982, se percibe un neto deslizamiento en el discurso naval brasileiro. Se esfuman las alusiones a una asociación con los Estados Unidos y el destino del dispositivo naval nacional queda en suspenso⁴⁶.

Este distanciamiento no representa de ninguna manera un viraje hacia una postura anti-norteamericana. Aunque el Brasil busca marginarse del conflicto bipolar y evitar que el Atlántico Sur se covierta en escenario "caliente" de la confrontación entre las superpotencias, tampoco renuncia a mantener la alianza militar con los Estados Unidos como una última opción en caso de un conflicto mundial que amenace la seguridad de las vías marítimas de comunicación del país⁴⁷. Pero, el alineamiento del Brasil solo sería implícito en tiempos de paz y no debería ser un obstáculo para mantener y aumentar la flexibilidad

⁴⁶ Robert J. Branco, *op. cit.*, "Navy and Air Force call for Big Increase in Military Spending" en *Brazil Report/ Latin American Regional Reports*, Mayo 28, 1982.

⁴⁷ Robert J. Branco, *op.cit.*, L. de A. Nogueira Porto, "A Política Exterior: da Independência a o 'Pragmatismo'", en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 2, Abril-Junio, 1986. Paulo Kramer, *op.cit.*

operacional y política en aras de una prosecución "secularizada" del interés nacional.⁴⁸

Ahora será preciso explicar porque la marina, a pesar de tener las mismas aspiraciones que la aviación por evitar quedar desplazada o subordinada en la función tutelar de una cierta civilización "moderna", no se aferra a las esperanzas de una coalición con las FFAA estadounidenses ni se identifica con sus imágenes de amenaza.

Creemos que pueden plantearse varias hipótesis. En primer lugar la guerra de las Malvinas demostró que las modernas flotas pueden operar a gran distancia de sus puertos con un mínimo de apoyo local. Si una armada relativamente menor como la británica pudo proyectar su poder hasta un área remota del Atlántico Sur, con muchísima más razón la norteamericana podrá operar en dichas aguas sin requerir de grandes soportes en los países del área. La propia conducta argentina que desembocó en la guerra de las Malvinas, por otra parte, convenció a los estadounidenses que en el largo plazo no podían confiar en los países sudamericanos, afectados por su siempre cambiante política local. Esto lleva a los Estados Unidos y sus aliados de la OTAN a intentar construir capacidades y alianzas militares que no requieren prioritariamente la cooperación latinoamericana. La evolución de la doctrina norteamericana de proyección de fuerzas navales en profundidad tiende a enfatizar la capacidad para intervenir masivamente en cualquier escenario estratégico sin necesidad de bases avanzadas o de aliados preposicionados. Los Estados Unidos han ido avanzando hacia una concepción cada vez más autosuficiente del poder naval que crecientemente deja fuera de sus cálculos la necesidad o conveniencia de apoyarse en aliados locales. Lo que Estados Unidos busca, precisamente y a partir de sus amargas experiencia en conflictos regionales en el Tercer Mundo, es tener las

⁴⁸ Robert J. Branco, *op.cit.*, Alexandre de S.C. Barros, "O Futuro das Relações Brasil-Estados Unidos: Oportunidades e Questões de Segurança" en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 1, Enero-Marzo, 1986.

manos libres para actuar sin verse obligado a depender de las decisiones de terceros países potencialmente poco confiables. El Brasil, junto con todos los países latinoamericanos figuran, sin duda, en la lista de estos posibles aliados poco confiables que no tienen capacidades militar-tecnológicas interesantes ni garantizan la estabilidad y "cordura" de sus voluntades y compromisos nacionales.

De esta manera, la armada brasilera ha podido percatarse de que un "desarrollo dependiente asociado" de occidente no es una hipótesis muy factible y que es difícil que el aporte naval brasilero pudiese llegar a ser significativo dentro de los planes operativos de alguna de las potencias marítimas más desarrolladas. En otras palabras, se esfuma la verosimilitud de que la marina brasilera pudiese tener algo que ofrecer a la de los EE.UU., algo que ésta no pudiese obtener autarquicamente y sin el costo de las dependencias que impone todo aliado dotado de voluntad propia.

Por otra parte, y en segundo término, la construcción de una armada pesada chocaba frontalmente con una de las prioridades fundamentales de Itamaraty y del Ministerio de Guerra, en especial a partir de 1979. La idea de una flota moderna y de grandes dimensiones no podía dejar de tener consecuencias para la ansiada pacificación y neutralización de las fronteras meridionales. Por mucho que la idea de una flota oceánica se justificara con la amenaza soviética, la Argentina (y el Uruguay) no podrían dejar de ver este desarrollo como un desafío que pondría en entredicho todas las operaciones destinadas a crear un clima de confianza mutua. La importancia de este factor creció aún más a partir de la toma del gobierno por parte del presidente Sarney, para quién la entente con Buenos Aires ha sido una piedra fundamental de su política. Más grave aún, un "desarrollo dependiente asociado" de la capacidad naval brasilera hubiese suscitado el fantasma de un acuerdo anglo-brasilero/estadounidense para desarrollar un sistema de defensa colectivo en el Atlantico Sur, el cual dejaría fuera a la Argentina y que podría ser eventualmente usado para

presionarla y arrinconarla. Todo ello habría dado al traste con la orientación integracionista y la profundización de la concertación regional que buscaba la administración brasileira. De esta forma, la armada no podía seguir utilizando su esquema discursivo tradicional para presionar sobre el estado. Debía buscar reformular la fundamentación legítimante de sus aspiraciones modernizantes y tecnológicas en una clave que no le exigiese postular alianzas permanentes y estrechas con los EE.UU. y sus socios británicos. Los viejos discursos de la amenaza extra-hemisférica llevaban a consecuencias prácticas que podían provocar reales amenazas sobre el Brasil, dados sus nuevos objetivos y condiciones de posibilidad, afianzadas en la desactivación de cualquier conflicto con países vecinos.

Finalmente, no debe olvidarse que a partir de 1982 el fisco brasileiro afrontó la crisis de la deuda y ello llevó a hacer más difícil que nunca plantear un reequipamiento drástico de la escuadra. La necesidad de afrontar la indispensable austeridad llevó a procurar financiar de preferencia aquellos desarrollos que se relacionaban con los problemas cotidianos de la defensa nacional y que podían tener una relación de costo-beneficio más palpable a corto plazo. Prepararse para enfrentar una hipotética amenaza oceánica con un arma aero-naval embarcada de altísimo costo no parece tan atractivo ni apremiante como entrenar comandos especializados en interceptar guerrilleros en la fronteras de Perú y Colombia. Los guerrilleros están aquí y ahora y la anti-guerrilla es sin duda más económica que nuevos portaviones. En cambio, el enemigo extra-continental está remoto en el tiempo, en el espacio y en la verosimilitud.

Al igual que en el caso de la FAB, la armada brasileira ha debido contentarse con soluciones parciales a su problema de modernización. Su interés en el proyecto del avión táctico AMX, por ejemplo, es el sucedaneo de un proyecto más ambicioso de formación de una fuerza aeronaval de tareas.

En todo caso, los procesos que acabamos de describir sirvieron para que la armada brasileira desvinculara más rápidamente y más profundamente su pensamiento y su autopercepción de los lazos con los Estados Unidos. Esta desvincula-

ción se hizo especialmente notoria a partir de 1982. A esa fecha se hallaban avanzadas conversaciones entre la marina, la fuerza aérea y los Estados Unidos para establecer una importante base en la Isla Trinidad⁴⁹. Estas bases deberían estar a cargo de la marina y de la FAB, en el entendido que las FFAA norteamericanas tendrían acceso a ellas en caso de alguna emergencia. Con posterioridad a 1982, la armada del Brasil se retractó de las negociaciones, lo cual incidentalmente, parece haber provocados conflictos con la fuerza aérea, aún entusiasmada con el proyecto⁵⁰.

Ahora bien, el problema de la armada brasileira estriba en que, si bien, por las razones antes señaladas, ya no era factible insistir en un esquema de alianza hemisférica anti-soviética, no tenía las alternativas que se le abrían al ejército: seguridad interna, control y tutelaje político del Estado, colonización amazónica y lucha anti-guerrillera. La armada se hallaba particularmente mal perfilada para tener un rol protagónico en tal tipo de empresas, en las cuales no podía aspirar sino a un rol de apoyo. Como consecuencia, la armada se veía empujada a buscar una reformulación internacionalmente autónoma de su proyecto de construcción de la potencia tecnológica de avanzada del estado brasileiro. De esta forma, la marina del Brasil ha ido buscando aquellos espacios en la tecnoestructura que le permiten mantener un protagonismo en el esfuerzo de profundización de la modernización, pero buscando al mismo tiempo que estas parcelas tecno-industriales se vinculen de alguna manera a la creación a largo plazo de capacidades militares de alcance estratégico. Así, ha sido importantísimo el rol de la armada en empujar un programa nuclear paralelo que eventualmente puede llegar a permitir al

⁴⁹ Redefining Relations with the USA", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983.

⁵⁰ *Ibid.*

Brasil la aplicación de la energía del átomo a usos militares, como en la construcción de un submarino nuclear⁵¹.

Pero la postura de la marina brasilera puede caracterizarse de manera un poco más precisa. Se trata ante todo de ir sentando las bases a largo plazo para que el Brasil puede replantearse la posibilidad de adquirir una capacidad relativamente autónoma de proyección de fuerzas de largo alcance y para defender su espacio marítimo inmediato frente a amenazas de escuadras de países desarrollados. Este proyecto busca alejar al Brasil de una situación "argentina". La amenaza es redefinida en términos más amplios: el Brasil debería ser capaz de tener los medios militares de una política de defensa que pudiese ser capaz de afirmarse en alguna medida contra cualquier gran potencia marítima, tecnológicamente avanzada. No se trata de que exista *ahora* una amenaza concreta o un conflicto latente con alguna de ellas. La carrera hacia la alta tecnología no es una respuesta a un desafío determinado. Consiste más bien, en la búsqueda de una situación nacional más holgada en cuanto a capacidades. Se busca darle al Brasil medios que el día de mañana permita hacer realista plantearse ambiciones o libertades que hoy en día podrían parecer utópicas. Más que un temor concreto, el acicate de los programas de alta tecnología que impulsa la armada del Brasil, consiste en un sentimiento de inseguridad difusa frente a contingencias no tipificadas del futuro. Más que una respuesta a un desafío ambiental específico se trata de un seguro tomado para "no quedarse atrás", para precaverse de una futura falencia de recursos de poder nacional. Este predicamento podría servir para ilustrar una hipótesis: en muchos casos un esfuerzo de construcción de potencia puede no ser la respuesta a un peligro determinado o determinable, sino a un medio ambiente internacional, que en términos genéricos, castiga al que no corre la carrera de la modernización estatista de la tecnología y premia (aunque a priori no se sepa muy bien

⁵¹ Sobre el programa nuclear paralelo y el proyecto del submarino nuclear ver: Luiz Pinguelli Rosa, *op cit*.

como lo hará en concreto), a quienes de alguna manera desarrollan capacidades de respuesta, aunque estas no estén hechas "a medida" de algunos de los posibles desafíos futuros que la nación podría llegar a experimentar. Un ejemplo histórico es la industria automovilística, la que no era precisamente una respuesta adecuada a las necesidades militares de las grandes potencias de la "belle époque", pero la I.ª Guerra Mundial demostró de que podía servir en el contexto de un duelo estratégico. De esta forma, tal vez hay casos en los cuales el desarrollo de tal o cual capacidad tecnointustrial no se liga necesariamente ni lógicamente a un peligro conmensurable y actual, sino que debe entenderse como el intento de desarrollar capacidades nacionales de respuesta genérica, y más aún, de un hábito o una práctica de emprender y montar proyectos tecnológico-estatales innovativos que redunden en una ampliación de la capacidad de adaptación de la tecnoburocracia y de los recursos humanos nacionales a un medio que plantea desafíos siempre cambiantes y fluidos. De esta forma, podríamos re-interpretar el interés tecnológico de las FFAA brasileras como una forma de respuesta estratégica que trasciende la mecánica relación con un desafío particular. Estos desafíos particulares no resultan ya de fiar, puesto que en el campo estratégico lo menos estable y lo menos permanente pueden ser precisamente esos desafíos cristalizados. La idea es que los desafíos tienden a ser cada vez menos previsibles, representándose cada vez menos como una topografía o una geometría del peligro, y cada vez más como un movimiento dinámico y ubicuo que los estados mayores no pueden realmente prever, predecir o anticipar.

Por lo tanto, se hace cada vez menos crucial tener una doctrina positiva de la amenaza que establezca un léxico de las fuentes de temor. Adquiere importancia mayor, en cambio, establecer un *modus operandi* estratégico que pueda responder indistintamente a cualquier reestructuración del campo de las amenazas. Ello significa, en la práctica: desarrollar la capacidad nacional para desarrollar los medios, cualesquiera estos sean, para hacer frente a amenazas aún indiscernibles. Y, en la

perspectiva de las FFAA brasileras, estos medios pasan por el esfuerzo nacional para asimilar y operar en un medio ambiente de alta tecnología. Aprender a usar y dominar la alta tecnología, equivale a aprender las técnicas de la flexibilidad adaptativa, del dominio de la fluidez y de la administración de lo inesperado. Aparte, claro está, de las capacidades y medios positivos nada desdeñables que se generan en el proceso. Así, el submarino nuclear es interesante no solo por lo que puede hacer un submarino nuclear, sino porque en el proceso de construirlo y de inventarlo, el establecimiento estatal-tecnológico-militar brasilerero aprende a inventar respuestas al modo y en las formas propias de una avanzada modernidad tecnológica, la misma que alimenta la creciente dinámica y desestructuración sistemática de las topografías estratégicas tradicionales.

Hay, en esta forma de responder algo más que el simple deseo de hacerse de costosas armas o de ganar espacios de poder institucionales. Hay en acción una nueva forma de temer y de responder al temor. *Se teme menos a tal cual cosa y más a las propias limitaciones de la propia capacidad de inventar respuestas frente a la generalidad o universalidad de la amenaza.* Usando un lenguaje hegeliano, es posible que las ramas de la defensa brasileras estén en el proceso de ir descubriendo en su práctica ya no las formas particulares de la amenaza, sino que su universalidad abstracta, su forma general que trasciende a cualquier contenido y que exige formas de respuesta que son en sí, la generalidad o universalidad de la capacidad de respuesta.

Ahora bien, esta actitud, cuyo foco hemos descubierto en la armada brasileras (pero en ningún caso le es exclusivo), se transmite a la cuestión de la postura institucional frente al medio internacional. Si la máxima es ahora desarrollar la capacidad de reaccionar ante la amenaza, cualesquiera forma concreta está prevista. Entonces tampoco corresponde una estructura fija de lazos institucionales. Viene al caso, más bien una postura que diversifique los lazos con fuentes alternativas de alta tecnología. Se trata de intensificar aquellas relaciones que por su variedad o naturaleza no requieran del Brasil compromisos que lo "fijen" en un paquete tecnológico o en un

estilo de despliegue que representen la negación de esta búsqueda de la fluidez controlada⁵². El rechazo a los lazos clientelares con una gran potencia determinada no resulta en una retracción o en un repliegue hacia tareas, aspiraciones o intereses "parroquiales" al estilo de una especie de "guardia nacional embarcada". Se trata al contrario, de una cosmopolitización de interacciones y de una diversificación selectiva que busque una multiplicidad de socios parcelados, de los cuales pueda obtenerse el acceso sin ataduras ni "linkages" a los recursos y capacidades que se quiere internalizar. Esto llega incluso en 1988 al punto de iniciar relaciones militares con la Unión Soviética⁵³. Las declaraciones del Almirante Saboia durante la visita de Sarney a Moscú en 1988 ilustran algo más que el deslumbramiento frente al trato del que fueron objeto los brasileiros en la capital soviética⁵⁴. Expresa una apertura en principio a posibles vínculos corporativos y profesionales con sus colegas de la URSS. Debe tenerse presente que esta visita fue precedida por el establecimiento de agregados militares de ambos países en las respectivas capitales⁵⁵. Así, también, la armada ha buscado asociarse a empresas alemanas en su proceso de modernización, desarrollar los vínculos con la industria naval y astilleros de ese país, Francia, Inglaterra y otros⁵⁶.

⁵² Paulo Kramer, *op.cit.*

⁵³ Respecto a los cambios acaecidos en la relación entre Brasil y la Unión Soviética, ver: Mario Rapoport y Laura Zuvanic, "La visita de Shevardnadze a la Argentina y Brasil", en *América Latina Internacional*, Vol. IV, N° 14, Octubre-Diciembre, 1987.

⁵⁴ Ver, " 'Fruitful' Trip to Moscow by Sarney" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Noviembre 24, 1988.

⁵⁵ " 'Fruitful' Trip... Brazil Report/Latin American Regional Reports: *op.cit.*

⁵⁶ Paulo Kramer, *op. cit.*

La aspiración última de la marina es llegar a contar no sólo con una flota de aguas profundas, sino que también con una industria naval del más alto nivel, capaz de competir internacionalmente⁵⁷. Estos horizontes de desarrollo institucional se mantienen a pesar de que el Ilo. Plan de Construcciones Navales (1981-1991) es considerado ampliamente insuficiente y lejano de las preferencias corporativas declaradas⁵⁸.

EL EJERCITO: LA HEGEMONIA SATISFECHA

Al hablar de las perspectivas generales de la defensa brasilera estamos, en buena medida, hablando de aquellas posturas que el ejército de ese país representa y prefiere. Por ello, podría decirse que nuestra descripción de la postura y perfil del arma terrestre se halla ya avanzada. En esta sección aprovecharemos, pues, para profundizar en algunos aspectos particularmente interesantes de las percepciones de dicha arma.

En primer lugar, es preciso señalar que el ejército comparte con las otras ramas la orientación modernizante y tecnocrática que ya hemos esbozado. Al igual que éstas busca ir desarrollando y controlando los proyectos del desarrollo científico-tecnológico estatista que pueden parecer más funcionales a la idea de un Brasil gran potencia tecnológica y que pueden mantener el rol de las FFAA en el duelo secular contra el atraso⁵⁹.

Al igual que la armada, y de manera distinta que la aviación, el ejército asimila crecientemente la necesidad de poseer una industria de armamentos sofisticada y que le permita

⁵⁷ Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985.

⁵⁸ "Navy and Air Force.... Brazil Report/Latin American Regional Reports; *op.cit.*

⁵⁹ "Armaments: Survival Depends on Exports", en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 3, 1983.

al Brasil crecientes niveles de autosuficiencia en su aprovisionamiento. El temor a depender de un solo gran socio externo y el consiguiente deseo de maximizar la flexibilidad nacional han sido tempranamente asimilados el ejército⁶⁰. Hay, sin embargo algunos matices en cuanto al tipo de desarrollo a que se inclinan. En primer término, junto a los grandes proyectos de alta tecnología y de largo plazo, se ve en el ejército una línea que está más estrechamente ligada a necesidades militares específicas y concretas⁶¹. Se busca el desarrollo de armas y capacidades adaptadas a misiones defensivas claramente tipificadas. Mientras la aviación y la marina se hallan marcadas por sus dificultades para afirmar su misión institucional en el plano estrictamente castrense, o sea para desarrollarse de acuerdo a hipótesis de conflicto realistas y bien circunscritas en las cuales su rol pueda ser autónomo y protagónico, el ejército no tiene ese problema. Sus misiones e hipótesis de conflicto no dependen, como es frecuentemente el caso de las primeras, del discurso del temor propio de armas distintas a la propia: no debe constituirse en función de apoyo a estas, sino a la inversa, requiere que estas se constituyan en su apoyo. Tampoco necesita poner el acento exclusivo en sus funciones político-culturales o tecnológico-adaptativas para así darse una misión protagónica propia. El ejército brasileiro no padece de una crisis latente de misión en el sentido estrechamente castrense del término. Esto no obsta para que, dados los cambios internos e internacionales de los últimos años, haya debido redefinir el horizonte de su acción.

⁶⁰ Augusto Varas, *op. cit.*; Paulo Kramer, *op. cit.*, "Armaments: Survival Depends on Exports" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 3, 1983.

⁶¹ Una enumeración en Clovis Brigagao, *op. cit.*; ver también Aleixandre de S.C. Barros, "O Futuro das Relações Brasil-Estados Unidos: Oportunidades e Questões Políticas e de Segurança" en *Política e Estratégia*, Vol. IV N° 1, Enero-Marzo, 1986.

Estas redefiniciones, de todas maneras no requieren, como en el caso de las otras dos armas, de grandes inversiones pesadas. Las necesidades militares del ejército son bastante más sencillas y baratas de satisfacer⁶². Los enemigos que deben enfrentar o que esperan enfrentar dan la clave de este contentamiento castrense con niveles de inversión más bien modestos y con su relativa ecuanimidad frente a las restricciones presupuestarias que la crisis financiera del país impone⁶³. Prepararse para luchar contra narcotráficantes, guerrilleros, las fuerzas más o menos irregulares del Surinam o para garantizar la seguridad interna, tal como ellos la definen (contención del populismo), es una empresa harto más compatible con la "tecnología apropiada", que plantearse la defensa de los accesos oceánicos contra las flotas altamente sofisticadas de alguna gran potencia.

Por ello, el ejército no comparte la sensación de ansiedad de las otras armas y es el gran muro de contención que el poder civil puede anteponer a las reivindicaciones recurrentes de las armas aéreas y navales. Asimismo, dada su alta suficiencia para las tareas que se plantea, así como su ámbito local, sin perspectivas de proyección más allá de las fronteras nacionales; es fácil para el ejército restar urgencia o relevancia a la cuestión de los lazos internacionales del arma. Estando más cerca de una relativa autosuficiencia en equipos y teniendo temores conmensurables con la capacidad actual del estado para enfrentarlos, la perentoria necesidad de aliados parece diluirse. Queda en pie la conveniencia de mantener buenas relaciones tecnológico-comerciales con una variada gama de proveedores de ultramar y con sus gobiernos⁶⁴. Pero el ejército brasileiro ha ido estableciendo una clara preferencia por

⁶² "Navy and Aird Force Call for a Big Increase in Military Spending", en *Brazil Report/ Latin American Regional Reports*, Mayo 28, 1982.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985.

relaciones que se acercan más a las de mercado que a las de clientelismo, como las que existieron hasta la época del sistema interamericano de defensa, inclusive⁶⁵.

El foco del desarrollo institucional del ejército brasileiro está centrado en el Plan Fuerza Terrestre 90, publicado a raíz de la transferencia del poder al gobierno civil del presidente Sarney⁶⁶. Como ya se señaló, este plan busca desarrollar un ejército orientado a la ocupación efectiva de los hinterlands y de la Amazonia, capaz de ejercer una efectiva presencia en la periferia de la nación⁶⁷. En esto hay un claro cambio con relación al despliegue tradicional, que enfatizaba la concentración de la fuerza en los grandes centros poblados del Centro-Sur y en las fronteras meridionales⁶⁸. Aunque parte de las fuerzas más pesadas del ejército se siguen manteniendo en el sur, como un dispositivo defensivo-disuasivo que permita ganar tiempo para movilizar las ventajas de espacio y recursos del país, se reduce la importancia de los destacamentos metropolitanos. Esto indudablemente se liga a una percepción de que el papel y la visibilidad de las FFAA en los centros neurálgicos del poder político y económico de la sociedad civil, debería reducirse en el futuro⁶⁹. Hay aquí una transposición al plano interno de la máxima de "no parecer amenazante para no ser amenazado". Parecería ser que los altos mandos institucionales

⁶⁵ Robert J. Branco, *op. cit.*

⁶⁶ "Armed Forces to get US\$ 250 a Year" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Agosto 14, 1986. "Army Sets for Major Modernization", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 3, 1986.

⁶⁷ Augusto Varas, *op. cit.*; "Northern Borders Being Strengthened", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 8, 1986.

⁶⁸ Oliveiros Ferreira, *op. cit.*

⁶⁹ "Army Sets for Major Modernization" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 3, 1986.

desean que las FFAA bajen su perfil político, para así mellar posibles ofensivas futuras de sectores civiles deseosos de reducir su presencia política y su poder tutelar. Las FFAA deben estar presentes pero no ser vistas, al menos no de maneras tan evidentes y clamorosas como hasta 1985. La amenaza estriba aquí en que la mantención de una evidente convivencia política con la civilidad pueda llegar a ser un factor de provocación, que politice a los mandos y que focalice la atención partidista y del movimiento social sobre las instituciones castrenses. La función tutelar se pre-cautela en la medida en que ella se invisibiliza. Por ello se entiende la búsqueda de un nuevo centro de gravedad para el ejército, que sea consistente con la empresa de retirada de la política inmediata y de profesionalización auto-contenida de las FFAA.

Este desplazamiento forma parte de un plan de largo plazo que debería prolongarse hasta el año 2015. En este lapso las fuerzas terrestres brasileras priorizarán la adquisición de equipos tales como vehículos ligeros de combate, armas tácticas, lanzacohetes, logística, vías de comunicación, telecomunicaciones, helicópteros, aviones de apoyo táctico, transportes⁷⁰. Todo este stock en vías de formación está configurado en preparación para lo que podría llamarse "conflictos de baja intensidad" y conflictos convencionales menores, de corta duración, contra adversarios de reducida capacidad.

La perspectiva del ejército requiere, por otra parte, de una fuerte integración y coordinación con las otras armas. El ejército lucha permanentemente por lograr que la marina y la FAB se configuren como armas de apoyo a las tareas del ejército de tierra⁷¹. Las dificultades que esto tiene, dado el deseo de las ramas aeronavales por mantener su propio proyecto

⁷⁰ Clovis Brigagao, *op. cit.*; "Armed Forces to get US\$ 250 a Year" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Agosto 14, 1986. "Army Sets for Major Modernization" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 3, 1986.

⁷¹ Clovis Brigagao, *op. cit.*

ha llevado, como ya se mencionó, a que el ejército inicie el proceso de formación de sus propias armas aéreas y fluviales. Esto, sin dejar de lado los esfuerzos por ir sometiendo la modernización aereonaval a su propia política, como lo ilustra el ejemplo citado del sistema de defensa y alerta antiaérea temprana.

Los proyectos más notorios que interesan al ejército son el Centro de Tecnología del Ejército (CTEX) que está siendo trasladado a Guaratiba cerca de Rio de Janeiro y que está destinado a convertirse en el complejo de investigación bélica más importante de Sudamérica⁷², el proyecto Helibras/Aereospatale destinado a formar el arma de helicópteros más grande de Latinoamérica y la tercera más grande del mundo⁷³, el fortalecimiento de ENGESA y el apoyo al programa del blindado "Osorio" que construye dicha empresa.

El conjunto de estos proyectos, junto con el perfeccionamiento del sistema SINDACTA (con la FAB), muestran las dos líneas fundamentales que se han señalado: desarrollo tecnológico de alta sofisticación destinado a maximizar la capacidad adaptativa estatal en el plano estratégico/tecnológico y aplicación de estas capacidades a resolver necesidades de tecnología "apropiada" de plazo más corto⁷⁴.

⁷² "Armed Forces to Get US\$ 250 m. a Year", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Agosto 14, 1986. "Army Modernization is Under Way", *Brazil Report/Latin American Research Reports*, Marzo 14, 1986.

⁷³ "Armed Forces to get US\$ 250M. a Year", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Agosto 14, 1986.

⁷⁴ Un tratamiento comparativo y más general sobre los procesos de creación de industrias nacionales de armamentos puede encontrarse en: David Louscher y Michael Salomone, "Brazil and South Korea: Two Cases of Security Assistance and Indigenous Production Development" en David Louscher y Michael Salomone eds.; *Marketing Security Assistance: New Perspectives in Arms Sales*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1987. Sobre su racionalidad última, ver Clovis Brigagao, *op. cit.* "Army

Solo mediante esta doble pista de modernización se entiende que el ejército siga apoyando a ENGESA en su proyecto "Osorio", a pesar de que este tanque no ha logrado ser colocado en los mercados internacionales. Las FFAA brasileras no han entrado a reemplazar el flojo mercado mundial de dicho tanque. Desde su perspectiva militar sólo se requiere una muy limitada cantidad de blindados modernos de alta prestación, adquirir más unidades con el solo propósito de salvar a ENGESA se presenta como una inversión irracional. Por otra parte el ejército persiste en sostener a ENGESA actuado como verdadera agencia de marketing del "Osorio", apoyando decididamente a esta industria ante los aparatos financieros del estado a fin de que se le otorgen los medios financieros para seguir operando, incluso a pérdida. Tal como lo señalara un alto oficial, la supervivencia de ENGESA es una cuestión de seguridad nacional. Pero ENGESA y el "Osorio" no interesan en sí. No es el tener el tanque lo que más desean los oficiales brasileros. Unidades equivalentes podrían obtenerse fácilmente en multiples mercados. Lo crucial es disponer de la capacidad instalada de investigación, aplicación tecnológica y formación de recursos humanos que representa ENGESA u otras industrias similares⁷⁵. Lo que debe protegerse es esta capacidad adaptativa frente al mundo altamente fluido de la innovación tecnológica global. El "Osorio" o cualquier otro sistema de armas no es sino un medio fungible para subvencionar el desarrollo y mantención de esta capacidad y de estos recursos instalados⁷⁶. De esta forma, el ejército brasilerero está dispuesto a poner en juego todo su poderío corporativo para que el estado nacional financie cualquier déficit de la empresa

Sets for major Modernization", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 3, 1986.

⁷⁵ "Armaments: Survival Depends on Exports", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 3, 1983.

⁷⁶ Louscher y Salomone, *op. cit.*

citada, aún si esta no tiene perspectivas claras de poder colocar sus productos en el mercado internacional.

Esto abre otras posibilidades que ya se insinúan. Si lo que el Brasil quiere no es tanto la posesión de los productos, sino más bien la efectiva disponibilidad de la capacidad productiva, el país puede ofrecer su parque tecnológico-industrial como banco de montaje y de prueba para otros estados, los cuales poseen menos capacidades nacionales para desarrollar autónomamente esas potencialidades. En cierta forma, bien podrían intepretarse los esfuerzos por cooperar con países árabes, sud-americanos o del Lejano Oriente en la co-producción de ciertos sistemas como una forma, no tanto ni tan solo de buscar mercados para el "hardware" brasilero, sino como una forma de convertir al parque industrial nacional en base de operaciones y matriz para el desarrollo de capacidades similares para otros países dotados con cierto tipo de recursos, pero carentes de algun ingrediente clave (mano de obra, capital, tecnología, seguridad en su retaguardia). En esta forma, Brasil podría venderse como una especie de plataforma de modernización para estados de desarrollo estratégico tardío o retrasado⁷⁷.

Esta capacidad permitiría al Brasil convertirse en el "nucleo sinérgico" de estos procesos tardo-modernizadores, incrementando aún más los márgenes de maniobra del poder nacional en el medio ambiente estratégico global. De esta forma, la industria de las armas puede ser un señuelo eficaz para potenciar las nuevas formas de construcción de potencia estatal-nacional que el siglo XXI entrante impone.

En todo caso, creemos que en los hechos la amenaza que se ahuyenta con estas políticas es la que hemos señalado más arriba: el temor a "quedarse atrás", que en realidad debería ser decodificada como la amenaza de perder autonomía, de verse sometidos a estructuras de toma de decisiones forzosas, con una capacidad nacional de negociación menguada. De verse, en

⁷⁷ "Libyan Deal on the Cards" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Febrero 7, 1986.

suma, sometidos a la altas vulnerabilidades que resultan de modelos adaptativos,, sobre-especializados y carentes de alternativas funcionales activables frente las crisis generadas por el medio ambiente. Creemos que las FFAA brasileras y sobre todo su ejército se hallan en un proceso de transición cualitativo respecto al carácter de los desafíos que leen en el mundo. Dejan de preocuparse exclusivamente de las amenazas tales o cuales y comienzan a ver el proceso de alistamiento nacional como una preparación infinita contra la contingencia en sí, contra lo indeterminado del peligro y lo determinado (en exceso) de las posibles respuestas del estado ante un peligro indefinible e imprevisible "ex-ante".

LA SOCIEDAD CIVIL: LA INTEGRACION A TRAVES DE LA INDUSTRIA Y LA CIENCIA, EL CONFLICTO EN EL ESPACIO DE LA POLITICA

El estudio de las percepciones de amenaza y de las respuestas preferidas de los distintos grupos civiles requiere de algunas precisiones. En primer lugar, es preciso tener presente que para los distintos segmentos de la sociedad civil el problema de la defensa no es la cuestión fundamental de la vida. Su conducta pública y privada no se halla regida como ocurre entre los militares, por el imperativo y la misión de preparar al estado y prepararse a sí mismos para la guerra. Tales preocupaciones o bien son secundarias (tienen una baja inmediatez), o se hallan transferidas a los profesionales. Para muchos civiles, la defensa es "asunto de los militares", en otras palabras, no es cuestión de vida o muerte para el conjunto de los civiles, al menos no lo es *en tanto tal*. Estos temas y las percepciones que los regulan, se hacen presentes con fuerza en la medida en que las amenazas se materializan e irrumpen en la vida cotidiana de los sujetos, o bien, en la medida que las políticas de defensa o sus efectos alteran las condiciones de vida de los distintos grupos civiles, o las condiciones culturales de la reproducción de su identidad.

De esta manera, los grupos civiles se activarán, alinearán y movilizarán en torno a las cuestiones de la defensa de una manera sectorial o episódica, al contrario de los militares o las burocracias civiles especializadas, cuya razón de vida es precisamente vivir en esa perpetua vigilia que impone el servicio de la seguridad pública.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las fuerzas civiles, al activarse en torno a los temas de la defensas nacional no necesariamente lo harán siguiendo las líneas de diferenciación que se tejen en torno a otras cuestiones de la vida colectiva. Tampoco puede esperarse que cada grupo civil diferenciado de acuerdo a criterios socioeconómicos o políticos tenga una política distintiva frente a lo estratégico-militar, una política o percepción derivable directamente de su posición estructural dentro de los sistemas imperantes de diferenciación social.

Más bien parecería posible pensar que la discusión pública en torno a las cuestiones de la defensa genera sus propios alineamientos, intereses y percepciones dentro del cuerpo civil. Los temas de la defensa pueden crear segmentaciones propias y específicas, las cuales se superponen y entrecruzan con aquellas divisiones y partidos formados en torno a la economía, la cultura o la ideología-política. Sin duda, que está autonomía de lo político-militar no vá tan lejos como para ser indiferente por completo a los campos de segmentación ya constituidos en otras esferas, ni como para que los discursos y percepciones sociales derivados de tales segmentaciones no tengan algo que decir en el proceso mismo de constitución de partidos y facciones referentes al tópico de la seguridad nacional.

De todas formas, aquí nos limitaremos a presentar lo que, a nuestro entender, son las principales posturas dentro de la sociedad respecto a la cuestión de la defensa y del carácter de las amenazas que pueden cernirse sobre el estado brasileiro.

En general, podríamos afirmar que las FFAA han logrado generar un fuerte apoyo y legitimidad para su proyecto

de desarrollo y para sus supuestos fundantes. Los grupos que cuestionan la industria militar o el desarrollo peculiar que emprenden las distintas armas, son minoritarios y políticamente tienen poca repercusión. El desarrollo tecnológico de la construcción de potencia es visto por amplias capas de la opinión civil articulada como una expresión positiva de la capacidad nacional, de su autonomía y de su vigor progresista⁷⁸. En otras palabras, se presenta como la encarnación del ethos ilustrado de "Orden y Progreso", con toda la legitimidad que el conlleva⁷⁹.

Por otra parte, el sistema militar-industrial ha podido movilizar el consenso y apoyo de amplias capas empresariales, sobretudo en las Cámaras de Industriales, pero también en centros de formación de profesionales y científicos que ven en ella un campo acogedor para la expansión de su prestigio, rol social y carrera. Ahora bien, hemos señalado que la expansión de todo este aparato industrial-militar nada tiene que ver con una lógica estricta de eficiencia y ganancia económica. Los empresarios individuales o las empresas sin duda hacen ganancias y buscan las ganancias, pero esas ganancias dependen en buena medida del paraguas protector del complejo tecnomilitar, el cual asigna recursos, ordenes y contratos de acuerdo a criterios nada ortodoxos en términos económicos. El complejo en su conjunto opera con una lógica más corporatista que mercantil, orientada por una planificación donde el rendimiento financiero global es un criterio subordinado. Esto genera una capa empresarial a la vez altamente sofisticada en tanto clase de productores y fabricantes y al mismo tiempo altamente insensible a las figuras del discurso "liberal". En cierta forma, la situación de esta clase empresarial y tecnocrática se parece a la de los científicos y laboratorios en los países más desarrollados,

⁷⁸ Renato Dagnino, *op. cit.*; Helio Jaguaribe, "Los Conflictos Cardinales de Nuestro Tiempo y la Posición del Brasil", en *Estudios Internacionales*, Año XVIII, N° 71, Julio-Septiembre, 1985.

⁷⁹ Lachman, *op. cit.*

de los que no se espera una gran sensibilidad a la macroeconomía de sus actividades, sino resultados sustantivos a un costo solo limitado por la disponibilidad de recursos en manos de las entidades financiadas.

Este bloque empresarial-científico obviamente internaliza un ethos estatista y considera conveniente la mantención de un estado fuerte y protagonista en el proceso de promoción y fomento de las actividades desarrollistas⁸⁰. De esta forma, la perspectiva castrense adquiere un impacto societal que va mucho más allá del que puedan tener sus doctrinas militares en sentido estrecho. Las FFAA necesitan de la eficacia productiva (no financiera) empresarial para validar sus percepciones y a la inversa, los industriales requieren de la eficacia estatal y militar para amparar su particular orientación en los negocios. Sería fácil y tal vez injusto señalar que la adhesión empresarial a la cosmovisión castrense es fruto de un interés calculador por obtener rentas a costa de las distorsiones macroeconómicas que introduciría el modelo de estado promotor. Puede plantearse que a priori nada impide apuntar a otras motivaciones menos mercenarias. Un ethos compartido de progreso material, un deseo de autoafirmación de grupo a través de logros materiales y de la generación de sensaciones de conquista del mundo, el deseo de afirmar la subjetividad en el servicio de la universalidad estatal, son todas ellas motivaciones reales. La historia del creador de ENGESA, José Whittaker Ribeiro, no muestra precisamente un frío maximizador de ganancias sino más bien un aventurero de la empresa, impulsado por motivaciones mixtas y una buena dosis de magnificencia en el sentido tomista del término.

⁸⁰ Renato Dagnino, *op. cit.*; sobre los antecedentes ideológicos y culturales de esta fusión empresarial-militar son particularmente iluminadores: Stanley Hilton: *op. cit.* y Robert C. Nachman: "Positivism, Modernization and the Middle Class in Brazil", *Hispanic American Historical Review*, Vol. 57, p. 1 ss. y en la misma revista: Frank McCann, "The Formative Period of Twentieth-Century Brazilian Army Thought, 1900-1922", Vol. 64, p. 737 y ss.

Esta capa de técnicos e industriales sin duda que se apoya en un correlato obrero sustantivo. Las capas proletarias que viven de las industrias del desarrollo militar-estatista, sin duda que albergan a una buena dosis de obreros altamente calificados y relativamente privilegiados. Estos grupos han sido motejados como de "aristocracia obrera" en un esfuerzo por desvalorizarlos en la polémica contra la industria de armas y para explicar la insensibilidad de sus organismos sindicales a los llamados de ciertos grupos intelectuales y políticos a oponerse a la industria de los medios de destrucción⁸¹.

En todo caso, los grupos obreros asociados a las empresas del sector a que aludimos, no parecen prontos a restar su apoyo a la ortodoxia estratégica imperante en el país. Más aún, los sindicatos en general, aún fuera de este sector privilegiado, no han sido, ni de lejos la punta de lanza de la polémica anti-armamentista. Es probable que las cúpulas sindicales y los mandos medios gremiales vean en la expansión de este sector posibilidades de aumento de empleos bien remunerados y seguros, cuyo crecimiento sería inútil y aún contraproducente bloquear⁸².

De esta forma, podríamos pensar que la movilización progresista de la industria y la ciencia encabezada por las FFAA, ha podido conformar un poderoso lobby industrial-obrero-tecnocrático de carácter netamente anti-liberal y anti-librecambista. El conjunto de quienes lo componen y apoyan, se hallan de alguna u otra forma interesados en mantener el estado de ánimo que ve en la dependencia tecnológica, en la falta de autonomía nacional y en la modestia de capacidades globales del país, la amenaza principal a largo plazo para su seguridad. Claro está, esta adhesión a la doctrina militar, raramente se hace en los términos del propio discurso castrense, sino más a

⁸¹ Ver, por ejemplo el tratamiento del tema en Clovis Brigagao, *op. cit.*

⁸² Alexandre de S. C. Barros, " O Futuro das Relações Brasil-Estados Unidos: oportunidades e Questões de Política e Segurança", *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 1, Enero-Marzo, 1986.

menudo se injerta en consideraciones de ventaja laboral, carrerística o empresarial de más modestos horizontes. Sus mecanismos de reproducción se asientan en un calculo más cotidiano, respaldado por un ethos secular que mezcla patriotismo, corporatismo, utilitarismo y clientelismo.

El sector civil que acabamos de dibujar a grandes rasgos, tiene sin embargo su contraparte. Existen, en efecto, grupos de poder económico que tienen una noción muy diferente del interés nacional. Podríamos nombrar al ex-ministro de Hacienda Delfim Netto como su representante típico. Se trata del partido de la "disciplina mercantil": todos aquellos grupos financieros y empresariales cuya expansión y lugar económico se asocia preferentemente con el normal flujo de capitales entre Brasil y los centros financieros del mundo⁸³. Este grupo tiene en su seno a instituciones financieras, grupos económicos asociados y/o dependientes de la inversión extranjera, ciertas empresas multinacionales y a sus respectivos grupos de apoyo tecnocrático, generalmente economistas y administradores educados en una perspectiva liberal ortodoxa de las relaciones económicas internacionales⁸⁴. Estos grupos no han vacilado en hacer activas campañas de prensa en contra de la industria de armamentos nacional y en tratar de demostrar que todo el complejo tecnológico-industrial estatista constituye un distorsio-

⁸³ Ver por ejemplo el rol que tuvieron y los argumentos que usaron Delfim Netto y su equipo, para inhibir un apoyo brasileiro más decidido a la Argentina durante la guerra del Atlántico Sur: "Generals Demand Tougher Stand on South Atlantic", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 23, 1982. Sobre la pugna entre los ministerios del sector económico con Itamaraty, "Itamaraty Makes Comeback Bid" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Octubre 21, 1983.

⁸⁴ Mónica Hirst, "Balances y perspectivas de la política exterior brasileira", en *América Latina Internacional*, Vol. I, N° 1, Julio-Septiembre, 1984.

nante derroche en el seno de la economía nacional⁸⁵. Partidarios de las "ventajas comparativas", no vacilarán en apoyar a aquellos elementos dentro de las FFAA que aún desean una relación militar clientelar con los Estados Unidos⁸⁶. De hecho, estos grupos tienden a ligar la cuestión de un arreglo favorable de la cuestión de la deuda y del proteccionismo comercial norteamericano con el reestablecimiento de una mejor relación militar y estratégica con Washington⁸⁷. Esto implica invalidar las veleidades autonomistas de las FFAA. La amenaza y el temor son aquí el aislamiento respecto a las fuentes del poder económico y militar del mundo real. La hipótesis implícita es que el intento de construir la potencia nacional es en el mejor de los casos prematura y que puede producir un distanciamiento de los únicos centros de poder internacional cuya benevolencia permite garantizar el normal curso de los negocios que constituyen la pre-condición de un progreso nacional eficiente. Una defensa orientada hacia Occidente ganará la benevolencia de Estados Unidos y sus aliados, pero además liberará al Brasil del peso de un esfuerzo estatista inflado, reestableciendo una orientación macroeconómica sana⁸⁸. Esta perspectiva encuen-

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Paulo Kramer, *op.cit.* Sobre las campañas contra la política exterior del "pragmatismo responsable" y sus efectos coyunturales sobre el Gobierno Brasileiro del General Figueiredo en la última parte de su mandato, "Redefining Relations with the USA" en *Brazil Report/Latin American regional Reports*, abril 29, 1983. "The Controversy Over Reagan's Visit" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 7, 1983.

⁸⁷ "Itamaraty Makes a Comeback Bid", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Octubre 21, 1983. "The Controversy Over Reagan's Visit" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 7, 1983.

⁸⁸ Ver "Redefining Relations with the USA" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983.

tra, por ejemplo, un baluarte en el diario "O Estado de Sao Paulo"⁸⁹.

En la medida que dicho diario expresa opiniones corrientes entre los mismos grupos disciplinarios, es posible pensar que estos también se oponen o al menos son indiferentes a los esfuerzos recientes por orientar el desarrollo brasileiro en una perspectiva integracionista regional⁹⁰. Parece claro que entre los sectores liberales orientados hacia los grandes mercados financieros internacionales, el integracionismo no goza de gran prestigio, sobretudo cuando deja la iniciativa a los gobiernos y no representa una lisa y llana supresión de barreras aduaneras. El integracionismo de estos grupos se orienta a las grandes economías de alcance global y no a los potenciales bloques regionales alternativos y por otra parte, prefiere las uniones aduaneras y las reducciones tarifarias, o sea la liberación de los mercados, a la integración llevada a cabo como un conjunto de proyectos planificados "desde arriba" y fuertemente acotados por negociaciones entre las burocracias estatales respectivas. De esta forma, para estos sectores tampoco tiene mayor atractivo la desactivación del despliegue tradicional sobre las fronteras meridionales. Por el contrario, puede plantearse, que, en la medida en que Argentina mantiene conflictos latentes con la OTAN, el Brasil deja escapar una oportunidad de valorizar su postura y sus capacidades nacionales. La tentación - que fue compartida por sectores de la marina y de la aviación en 1982,⁹¹ es la de posicionar al Brasil como el aliado confiable de Occidente, listo para neutralizar a una Argentina neurótica e inestable. En esa medida, la cooperación contra Argentina puede abrir la puerta para una integración del Brasil

⁸⁹ Mónica Hirst, "Balances y Perspectivas.... *op.cit.*

⁹⁰ Mónica Hirst, "Balances y Perspectivas de la Política Exterior Brasileira", en *América Latina Internacional*, Vol. I, N° 1, Julio-Septiembre de 1984.

⁹¹ Robert J. Branco, *op. cit.*

a Occidente en términos más favorables y blandos. Para estos grupos, el dar preferencia a las políticas de acercamiento con los vecinos es una política parroquial que aísla al Brasil de quienes verdaderamente importa.

Existe un tercer segmento cuya posición frente a las percepciones militares es interesante mencionar. Dentro de la clase política brasileira debe distinguirse un núcleo "duro" de oligarquías partidarias locales. A este sector podríamos llamarlo la "clase política tradicional", en un arco que va desde los Demócratas Sociales de Paulo Maluf, hasta los trabalhistas de Leonel Brizola. Los partidos brasileiros son en su mayoría flojas confederaciones de máquinas partidarias clientelares de base estadual y local. La tradición partidista brasileira contiene un fuerte elemento de caudillismo y de fragmentación. Las FFAA han sido siempre un recurso de poder tentador para las elites políticas civiles. El rol moderador o "tutelar" de las FFAA no era solo una imposición militar. Partía de demandas civiles periódicamente dirigidas hacia los cuarteles. Este elemento sigue latente en cierta medida. Para mantener a raya a sus competidores, cada facción o partido debe poder tener la esperanza de que si el adversario se sale de la raya y abandona el estilo incremental propio de las negociaciones inter-oligárquicas, habrá un elemento de fuerza con que amenazarlo y hacer que vuelva a la disciplina política. Esto implica, paradójicamente, la necesidad de mantener unas FFAA *sur la mêlée*, que no sean fácilmente penetradas ni faccionalizadas y que internalicen el rol arbitral, pero ninguna alianza estable con alguna facción determinada. En otras palabras, existe un interés colectivo de la clase política por mantener unas FFAA altamente autónomas, como contrapeso a cualquier caudillismo civil y como disuasivo contra cualquiera que se deje tentar por los cantos de sirena del poder total.

En este marco, se hace preciso definir para las FFAA un conjunto de tareas en un espacio conceptual no partidisable. Esto resulta perfectamente consistente con su dedicación a tareas nacionales. La FT-90 parece expresar ese consenso entre las cúpulas políticas civiles tradicionales y los altos mandos: las

FFAA deben retirarse de todos los espacios faccionalizables y centrarse en aquello que dice relación estrictamente con el proyecto más genérico de soberanía nacional, en áreas de acción donde el debate político-ideológico se halla en sordina o ausente. En este sentido, no nos parece que el conjunto de percepciones y supuestos que subyacen a FT-90 o a las otras prioridades institucionales vayan a contrapelo o representen una imposición militar sobre las cupulas civiles efectivas del nuevo poder civil. Al contrario, parece haber un alto grado de consistencia, en lo básico, entre el personal político del PMDB y del PFL y los altos mandos. Este consenso incluye y abarca el papel político tutelar-arbitral de las FFAA y la reserva de ciertas áreas de modernización nacional a su competencia corporativa. Para las oligarquías políticas civiles tradicionales la amenaza fundamental estaría representada entonces por una fuerza militar faccionalizada (altamente penetrada por caudillismos civiles) o tan debilitada que no tenga la capacidad de reacción frente a las propias crisis catastróficas de poder del sistema partidista nacional⁹². En esta forma, las FFAA aparecen como un mecanismo auto-regulatorio de las cupulas oligárquicas civiles, que en ellas encuentran el elemento moderador que en su propio desarticulado seno ellas no pueden generar⁹³.

Hemos hablado hasta aquí de algo que podríamos llamar la articulación "macro" de la civilidad con las FFAA brasileras. Existe además un articulado "micro" al que queremos hacer referencia de pasada. Los lazos y afinidades entre grupos empresariales brasileros y los militares y la generación de una cultura común de "complejo militar-industrial" no es un fenómeno homogéneo. Al contrario está caracterizado por virtuales coaliciones cuasi-clientelares entre complejos industriales determinados y ciertos servicios y sub-ramas de las distintas

⁹² Edmundo Campos Coelho, *op.cit.*

⁹³ *Ibid.*

armas. Existen varias fuentes de cohesión basadas en un ya largo habito de trabajar juntos y de servicios prestados, en el hecho de que muchas de estas industrias han surgido como fruto de la acción intencional de los oficiales y del estado, y en que estas empresas se han constituido como servidoras de las necesidades particulares de cada repartición. Los vínculos que indicamos se apartan fuertemente de un modelo mercantil e impersonal. Al contrario, se anclan en procesos de confianza personal imbricados fuertemente con la biografía de empresas, oficiales y empresarios determinados. En ciertos casos, la relación toma crecientemente las formas de una relación entre "entrepreneurs" sólo diferenciados por el uso o no uso del uniforme. Esta relación se prolonga en el uso ya normal de que los oficiales en retiro pasen a servir como consultores o ejecutivos de las empresas con las cuales, durante su servicio activo, ellos han llevado a cabo actividades.

De esta forma el tejido fino de la formación de un bloque civil-militar de la seguridad nacional muestra ciertas constelaciones típicas. Tal es el caso de la vinculación del Ejército de tierra con Bernardini y con IMBEL, los de la Fuerza Aerea con la Vasconcelos y con EMBRAER, de la marina con la industria de computadoras o con las navieras, etc.

Estos lazos se formalizan a un nivel intermedio corporativo si se tiene presente que la Empresa Militar de Fabricaciones mantiene contactos permanentes y formales con la Confederación Nacional de Industrias y coordina sus políticas activamente con este organismo de cúpula empresarial.

De esta forma pueden ocurrir coaliciones civil-militares que cortan la línea de separación entre ambos mundos. Ciertos grupos civiles tendrán sus aliados castrenses y juntos plantearán tareas o percepciones que chocarán a menudo con las de otra coalición civil-militar opuesta. En todo caso estas coaliciones no se establecen en terminos ideológicos o partidistas, sino que en términos sociales. La penetración mutua de FFAA y sociedad se da al nivel de la sociedad civil y de las burocracias estatales profesionales pero no a través del sistema político partidista. En el fondo, esta afinidad castrense por ciertas instancias de

articulación con el mundo externo a los cuarteles parece ser un reflejo de su búsqueda del interlocutor modernizante. Las élites políticas y sus aparatos representativos típicos siguen siendo mirados con sospecha, como focos del estado clientelar, enemigo natural del proceso de modernización estatal, mientras que las burocracias profesionales y la sociedad burguesa aparecen como puntos de anclaje naturales del "orden y el progreso". De esta forma, el bloque de industria, burocracia y FFAA se presenta como el contrapeso al mundo de las oligarquías local-regionales y de su otra cara: la movilización populista de la sociedad tradicional.

Finalmente, debe apuntarse a algunos hechos sintomáticos que empiezan a hacer su aparición: la formación de los primeros grupos civiles (con sus correspondientes padrinos militares) que se movilizan en función de alterar o incidir en la definición de las hipótesis de amenaza y en las aspiraciones nacionales. El caso más elocuente de esta tendencia en donde la promoción desde el estado se une a una presión "desde abajo", es en la reciente cristalización de una política antártica nacional que ha concluido en la adhesión del Brasil al "Tratado Antártico" y con el inicio de actividades científicas y exploratorias en dicho continente, destinadas a fundamentar la intención del Brasil de convertirse en parte consultiva de dicho tratado⁹⁴.

En esta empresa, destinada a hacer del Brasil un "país antártico" se han unido la marina nacional a un conjunto de intereses de heterogenea raigambre. Han tenido un rol importante, por un lado, una serie de grupos profesionales y científicos y, por otro, ciertos intereses económicos y políticos regionales. En este sentido, la Orden de Abogados del Brasil con su formulación y promoción del principio jurídico de la "defrontación", como fundamento de las aspiraciones del estado brasileiro; el Colegio de Ingenieros de Rio de Janeiro que

⁹⁴ Ver: Augusto Varas, *op. cit.*; Carlos J. Moneta, "América Latina, la Antártida y el Atlántico Sur" en *América Latina Internacional*, Vol. III, N° 10, Octubre-Diciembre, 1986.

ha proporcionado estudios de factibilidad, recursos humanos y un foro científico de prestigio para legitimar la idea; un grupo de intelectuales y profesionales agrupados en el Instituto Brasileiro de Estudos Antarticos (IBEA), se han unido a los estados meridionales y en especial al de Rio Grande do Sul. El interés "gaucho" en la afirmación de la presencia brasilera en la Antártida nace del hecho de que se espera que el puerto base para las operaciones en dicho continente se establezca en dicho estado, el cual espera beneficiarse de los resultados de la explotación de los recursos del continente helado. En este esfuerzo promocional de los empresarios políticos de la proyección antártica se han echado mano a recursos tales como reactivar el discurso de la amenaza extra-hemisférica sobre los pasos inter-oceánicos. Sin embargo, estas formulaciones tradicionalistas recicladas para nuevos usos, no han llegado a tener una intensidad comparable a la de argumentos mucho más utilitarios⁹⁵. Se trata lisa y llanamente de asegurarse un pedazo en la repartición de un bien sin dueño, de estar presente a la hora de la asignación de un cierto paquete de recursos⁹⁶. El peligro que impulsa la carrera hacia el Polo Sur no es más que el miedo a dejar pasar una oportunidad para incrementar, sin gran costo, un acervo nacional y el deseo de aumentar la variedad de capacidades estratégicas nacionales. Es fácil entender que el día que el Brasil pueda operar en la Antártida al igual que británicos o noruegos, será porque habrá aprendido a dominar cualquier habitat y espacio estratégico. Esta polivalencia y esta capacidad de trascender determinismos geográficos e históricos puede, sin duda, ser interpretada como la marca de

⁹⁵ Por ejemplo ver: Lucia Regina Marcondes D'Elia, "O Brasil e a Exploração da Antartida" en *Brasil: Perspectivas Internacionais*, N° 12, Octubre/Diciembre, 1986.

⁹⁶ Sobre la naturaleza de los intereses estratégicos que se jugarían en la Antártida, ver: Carlos J. Moneta, "América Latina, la Antártida y el Atlántico Sur" en *América Latina Internacional*, Vol. III, N° 10, Octubre-Diciembre 1986. Lucia Regina Marcondes D'Elia, *op. cit.*

una gran potencia dueña de su propio destino. Ello hermana a los militares brasileiros con el mundo de la ciencia, la tecnología, los negocios y la administración pública civil, en sus islotes o áreas de mayor modernidad.

EL APARATO ESTATAL: EL OTRO CEREBRO

Queremos terminar este documento refiriéndonos a las relaciones entre la visión militar de las tareas de seguridad del estado brasileiro y el resto de los aparatos estatales potencialmente interesados en tales asuntos.

Al igual que con la sociedad civil no todo el estado, ni todos sus segmentos ven o tienen porque ver a la cuestión de seguridad como "su" problema. El análisis se simplifica porque en el mundo fuertemente estatutario del estado federal, la competencia con respecto a estos asuntos se halla tradicionalmente muy circunscrita. El actor civil central es aquí la Cancillería. Es ya un lugar común subrayar la importancia, profesionalismo y prestigio de la diplomacia brasileira y compararla favorablemente a la mayoría de las otras Cancillerías latinoamericanas, aquejadas de debilidades de todo orden y, en todo caso, raramente capaces de presentar al poder militar una resistencia o un apoyo -según el caso- que puedan afectar decisivamente la toma de decisiones o la ejecución de políticas en el plano externo.

En Brasil la situación es muy distinta. Podría afirmarse que la definición del perfil estratégico de Brasil resulta casi de una co-determinación entre Itamaraty y las FFAA. No es raro en dicho país que la cancillería sea capaz de alterar, neutralizar, vetar o imponerse frente al poder militar⁹⁷. Esto no quiere decir que la relación entre militares y diplomáticos sea de antagonismo crónico. Al contrario, muchos de los giros de la política exterior brasileira son el resultado de una acción concertada conjunta entre sectores militares y diplomáticos

⁹⁷ Alexandre de S.C. Barros, *op. cit.*

contra ciertos grupos castrenses o no, partidarios de diferentes políticas⁹⁸.

La literatura ha descrito abundantemente la importancia de Itamaraty en el giro de la postura brasilera hacia el Tercer Mundo y hacia el bloque socialista⁹⁹. El nombre que la política de la cancillería recibe es la de "pragmatismo responsable" y ella se identifica con la búsqueda de una autonomía nacional creciente, evitar compromisos globales con las grandes potencias, negociaciones segmentadas e incrementales, un estilo no ideológico, aspiraciones de que el Brasil pueda cumplir un rol de puente entre el Tercer Mundo y Occidente (Brasil, país occidental y tercermundista al mismo tiempo)¹⁰⁰, y evitar el involucramiento en situaciones bélicas, ecumenismo político, multilateralismo, resolución pacífica de controversias¹⁰¹.

Los aspectos enumerados constituyen el núcleo sustancial del giro que tomó la diplomacia brasilera a partir de la adminis-

⁹⁸ Ver, por ejemplo un caso de esta dinámica relatada en: "The Controversy over Reagan's Visit" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 7, 1983.

⁹⁹ Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985. Alexandre de S.C. Barros, *op. cit.*; Paulo Kramer, *op. cit.*; Rapoport y Zuvanic, *op. cit.*; Helio Jaguaribe, *op. cit.*

¹⁰⁰ Antonio Augusto Cançado Trindade, "Posiciones Internacionales del Brasil a Nivel Unilateral", en *Estudios Internacionales*, Año XVI, N° 63, Julio-Septiembre, 1983. Juan C. Brandi Aleixo, *op. cit.*

¹⁰¹ Ver: Sonia de Camargo, "Caminhos que se Juntam e Se Separam: Brasil e Argentina: Uma Visión Comparativa", en *Política y Estrategia*, Vol. IV, N° 3, Julio-Septiembre, 1986. Luis de A. Nogueira Porto, "A Política Exterior: Da Independencia a o 'Pragmatismo'", en *Política e Estrategia*, Vol. IV, N° 2, Abril-Junio 1986. Celso Lafer, "Las nuevas dimensiones de la política externa brasilera" en *Estudios Internacionales*, Año XX, N° 79, Julio-Septiembre, 1987.

tración Geisel en los años setenta¹⁰². Representa la convergencia de la presidencia militar con amplios sectores del ejército que impulsaban una similar perspectiva como resultado de su desilusión con los resultados del alineamiento automático con los Estados Unidos, propio de las décadas precedentes. Para los militares brasileiros la oposición norteamericana a los planes nucleares del Brasil, el proteccionismo comercial, la política de los derechos humanos de la administración Carter y la disputa de las micro-computadores fueron el incruento equivalente a la guerra de las Malvinas de los argentinos¹⁰³. La diplomacia brasileira proporcionó las respuestas congruentes con la nueva cosmovisión y contribuyó, a su vez, a conformarla¹⁰⁴. El rol crucial de la Cancillería tiene varias fuentes. En parte su propia evolución, como también la impronta impresa por la Presidencia, a través de los cancilleres que ella nombró, en parte por evoluciones doctrinarias que estaban en el aire.

Esta consistencia creciente de las orientaciones de la Cancillería y de las FFAA (sobre todo del ejército), tiene algunos matices. Aparentemente, por ejemplo, Itamaraty ha dado mucha más importancia que los militares a la orientación

¹⁰² Sonia de Camargo, *op. cit.*; David Fleischer, "Relações Brasil-Cuba: Uma Re-Aproximação Delicada", en *Política e Estratégia*, Vol. III, N° 3, Julio-Septiembre, 1985. Mónica Hirst, "La Nueva Republica y la Política Exterior", en *América Latina Internacional*, Vol. III, N° 8, Abril-Junio, 1986. Antonio Augusto Cançado Trinidades, *op. cit.*

¹⁰³ Sonia de Camargo, *op. cit.*; L. de A. Nogueira Porto, "A Política Exterior: da Independência a o 'Pragmatismo'", en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 2, Abril-Junio, 1986. Alexandre de S.C. Barros, *op. cit.*; Paulo Kramer, *op. cit.* "The Controversy Over Reagan's Visit" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 7, 1983. Ramiro Saraiva Guerreiro, "El Mensaje del Brasil en la Conferencia de Cancun" en *Estudios Internacionales*, Año XV, N° 59, Julio-Septiembre, 1982.

¹⁰⁴ Alexandre de S.C. Barros, *op. cit.*; Ramiro Saraiva Guerreiro, *op. cit.*

africana de la política exterior brasileira¹⁰⁵. La perspectiva de la diplomacia brasileira ha sido la de intentar reemplazar el rol portugués en Africa, y más adelante el cubano, aunque, claro está desde una perspectiva autónoma y no alineada,¹⁰⁶. Se trata de una aspiración a largo plazo y para la cual los brasileños carecen de medios por ahora. En todo caso, esta política se ha traducido en una creciente presencia diplomática y comercial, amén del desarrollo de todo un discurso y una política externa cultural orientada a subrayar la "africanidad" del Brasil. Esta política no se relaciona con ninguna amenaza que el Brasil sienta puede venir del Africa: al contrario es fruto de una evaluación de las oportunidades que el fin del colonialismo europeo y del portugués abre a una mayor presencia societal y económica del Brasil¹⁰⁷. En Africa se intenta el mismo estilo de la penetración brasileira en América Latina: la expansión gradual de una influencia societal, desarmada y desmilitarizada, que va creando las bases de un embrión de esfera de estrecha interacción económica y cultural, y abre posibilidades de ir consolidando un régimen internacional de cooperación e instituciones legítimas en las cuales el Brasil puede jugar un rol hegemónico de bajo perfil¹⁰⁸.

Esta perspectiva africana de Itamaraty se conecta poco con las preocupaciones centrales del ejército, pero puede hallar resonancias en la marina, para la cual resulta una excelente cobertura en sus aspiraciones de una capacidad de proyección oceánica profunda. El problema es que esta consistencia es más

¹⁰⁵ Robert J. Branco, *op. cit.*; Sonia de Camargo, *op. cit.*; Juan C. Brandi Aleixo, *op. cit.*

¹⁰⁶ Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985. L.A. De Nogueira Porto, *op. cit.*

¹⁰⁷ Helio Jaguaribe, *op. cit.*

¹⁰⁸ Juan C. Brandi Aleixo, *op. cit.*

aparente que real. Para la Cancillería, la aparición de una fuerza de tareas de portaviones brasileiros en las costas africanas sería la mejor manera de espantar a la presa. Para países tan sensibilizados a la cuestión colonial, la potencia militar brasileira poco tendría de tranquilizador, más bien sería la señal de la llegada de otro aspirante a comensal al reparto colonial cuyo fantasma sigue aquejando a las nacientes naciones africanas.

Más bien el contrario, la militarización de la proyección brasileira al Africa sería muy contraproducente para Itamaraty, con lo cual una posible alianza Armada-Cancillería se ve bloqueada *ab initio*. Al contrario, para Itamaraty el desarrollo liviano e introvertido de las FFAA, tal como el que lidera el ejército, es el mejor recurso para poder realizar su política propia en ultramar. Una política que confía en no requerir de la carta militar para obtener sus metas. Esa ha sido la experiencia secular de Itamaraty: que los objetivos de la diplomacia no siempre requieren, para ser logrados, el respaldo de la espada. Algunos de los grandes éxitos históricos de la diplomacia brasileira han sido obtenidos en circunstancias de derrota o debilidad militar. Para Itamaraty el nexo canónico que el pensamiento castrense tradicional establece entre éxito diplomático y fuerza militar disponible, está lejos de ser una "doxa" incuestionable.

En este contexto, el tipo de fuerza militar que la cancillería aspiraría a disponer tanto en los escenarios africanos como en otros, tales como el Caribe, es más cercano al de las fuerzas de paz que al de las fuerzas de intervención o de despliegue rápido. Para ello claro está, el tipo de armamento y capacidades requeridos son muy diferentes y en nada consistentes con la priorización de un desarrollo de grandes capacidades pesadas.

La otra área de proyección que parece interesar a Itamaraty es la frontera norte, llegando incluso hasta el Caribe¹⁰⁹. Aquí la diplomacia de Brasilia halla un terreno

¹⁰⁹ David Fleischer, *op. cit.*

perfectamente consistente con la lógica de la FT-90 y con la construcción de las redes de bases y comunicaciones proyectadas hacía la frontera norte. El problema que aquí se suscita es evitar que este despliegue provoque la suspicacia de Venezuela, la cual tiene sus propios intereses y sus propios conflictos. Un aspecto particularmente complejo es el de la relación triangular con Guyana. Brasil ha ido intentado tomar el relevo de la Gran Bretaña como potencia garante de la independencia de Georgetown tanto frente a posibles aspiraciones venezolanas, como frente a la presencia cubana. Para Caracas y La Habana esta presencia brasilera puede ser altamente perturbadora. Sin embargo, el temor brasilero no se orienta tanto a una hegemonía venezolana en dicha zona. Tal hipótesis carece de asideros materiales realistas, sino que se refiere a los posibles efectos y rebotes de los conflictos internos de Surinam y Guyana y a las perturbaciones que podrían surgir, de traducirse estos en una entrada en la zona de fuerzas controladas por Cuba, Estados Unidos o alguna otra potencia continental. Lo que Itamaraty desea evitar es una situación de inestabilidad que pudiese transmitirse a través de sus fronteras septentrionales. Pero la respuesta de la Cancillería no está entregada tan sólo a los arreglos de seguridad con Surinam y Guyana o al fortalecimiento militar de esas áreas limítrofes. No menos importancia tiene un esfuerzo cada vez más sistemático, pero al mismo tiempo discreto, por cooptar a las partes y atraer a Paramaribo y La Habana a un régimen de cooperación con el Brasil, cuya perturbación les significara costos mayores que las ganancias que pudiesen obtener de cambios cualitativos en el statu-quo de dichas áreas¹¹⁰. Otro tanto puede decirse en relación a la situación del Esequibo, donde se busca crear incentivos para que las partes mantengan su disputa dentro de conductos

¹¹⁰ David Fleischer, "Relações Brasil-Cuba: Uma Re-aproximação Delicada", en *Política e Estratégia*, Vol. III, N° 3, Julio-Septiembre, 1983; L. de A. Nogueira Porto, "A Política Exterior: Da Independência a o 'Pragmatismo'", en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 2, Abril-Junio, 1986. Antonio Augusto Cançado Trindades, *op. cit.*

pacíficos. El interés brasileiro no parece ser tanto el de pescar a río revuelto, sino más bien en el de establecer un sistema de señales e incentivos que inhiban acciones desestabilizadores por parte de los otros actores involucrados¹¹¹.

En todo caso, en lo que se ha dicho hay una cosa clara: la Cancillería brasileira se halla interesada e identificada con una perspectiva que evita enredarse con las políticas e intereses de los Estados Unidos en el Caribe y Centroamérica, sin por ello establecerse como polo alternativo o como una especie de rival regional que encabece una oposición sistemática a Washington, tal como a lo largo de los años ha tendido a intentar la diplomacia argentina¹¹².

Como consecuencia, la Cancillería se ha opuesto sistemáticamente al partido de los economistas de la disciplina financiera, en tanto que los objetivos de estos requieren de un lazo estratégico mayor con Estados Unidos. Ahora bien, hasta la administración Figueiredo, estos grupos mantenían posiciones burocráticas hegemónicas en los ministerios de Hacienda y Planeamiento, desde los cuales entraron en sostenido conflicto con la gestión de los cancilleres Azeredo de Silveira y Saraiva Guerreiro¹¹³. El alineamiento típico contraponía a la mayoría del ejército, a Itamaraty, a los servicios de informaciones y a la casa presidencial contra la mayoría de la marina y de la fuerza aérea, Hacienda y Planeamiento.

¹¹¹ L. de A. Nogueira Porto, *op. cit.*

¹¹² Sonia de Camargo, *op.cit.*; sobre el apoyo brasileiro al Grupo de Contadora, ver: Mónica Hirst, "Brasil: ¿Hacia una diplomacia para resultados?", en *América Latina Internacional*, Vol. II, N° 4, Abril-Junio, 1985. Leticia Pinheiro, "La diplomacia brasileira frente a las Malvinas: Variaciones sobre un mismo tema", en *América Latina Internacional*, Vol. IV, N° 11, Enero-Marzo de 1987.

¹¹³ "Redefining Relations with the USA" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983 y "The Controversy Over Reagan's Visit" en *Ibid.*, Enero 7, 1983.

En cuanto a lazos con grupos civiles, Itamaraty ha estado generalmente cerca de la industria proteccionista, mientras los ministerios económicos han sido más sensibles a las aspiraciones de la finanza y de los sectores ligados a la inversión extranjera.

Más allá de los protagonistas de los conflictos en torno a la estrategia exterior del Brasil, se extienden otros dos círculos burocráticos de distinto signo. Por una parte la gran masa de las burocracias profesionales públicas que no tienen ingerencia directa en las cuestiones estratégicas, tienden a hacer frente común con el proyecto de Brasil gran potencia y a asimilarse el "ethos" estatista y centralista. Por otra, existe toda una franja de burocracias que se mantienen atadas al poder patrimonialista de las oligarquías políticas. Podría llamárselas las burocracias tradicionales generadas a partir del sistema de despojos y clientelismo. Estas burocracias, por su naturaleza, funciones y origen tienen una postura más parroquial e inmediatista. Difícilmente pueden constituirse en partido autónomo o en factor consistente en un alieneamiento político interno. Sin embargo, la lógica misma de su funcionamiento encierra graves peligros para los sectores modernizantes estatistas. Dado su carácter y las demandas que deben satisfacer, ellas tienden a presionar sobre los aparatos públicos profesionales, tratando de colonizarlos y subvertirlos. En la medida que aumenta la fuerza del cacicalismo político, parece más difícil sostener las líneas de defensa contra una desprofesionalización de los aparatos públicos civiles. En la medida en que estos se debilitan, los grupos militares modernizantes ven erosionarse las bases de su apoyo burocrático dentro del estado, en otras palabras, tienden a perder los interlocutores civiles con los cuales pueden aliarse para mantener a raya los grupos opuestos a su proyecto. De esta forma, la corrupción oligárquica aparece como otra amenaza interna al estado mismo, para la viabilidad a largo plazo del progresísimo centralista de las FFAA. Más aún, los elementos de indisciplina fiscal, de inmediatismo y de privatización de la política, que penetran profundamente a las cúpulas tradicionales, pueden fácilmente crear las bases para una desintegración

de la capacidad del estado para convertirse en ese gestor-promotor privilegiado de la modernidad, así como para orquestar una eficiente extracción de recursos de la sociedad civil para encaminarlos a la subvención de los grandes proyectos de construcción de la potencia.

De esta forma, las franjas burocrático-estatales sometidas a las lógicas oligárquicas de la política de notables, son una amenaza para el proyecto modal de las FFAA, no porque posean una doctrina de defensa antagónica consistente, sino porque pueden socavar las bases del equilibrio faccional interno de los distintos aparatos de la seguridad nacional y pueden alterar la capacidad de estos para llevar adelante el proyecto que han estructurado a lo largo de los últimos quince años.

CONCLUSIONES

A través de este trabajo se ha ido perfilando un cuadro de las ideas brasileras sobre aquello que los amenaza. Hemos visto que no estamos frente solamente a ideas que buscan ser testigos miméticos del mundo como realmente es. Por el contrario, creemos que se ilustrado el hecho de que una no desdeñable proporción del discurso brasilerero de la amenaza constituye un esfuerzo retórico y racional para llevar adelante estrategias grupales y corporativas de distinto signo. El discurso de la amenaza no es sólo constatación, sino que también maniobra y los objetivos últimos de tales maniobras son un horizonte de deseos mixtos, donde el temor y se asocia a la ambición de maneras variadas.

Pueden desprenderse algunas ideas centrales respecto al discurso brasilerero de la amenaza,

Existe un "núcleo" central de actores, identificados como las tres ramas de las FFAA, la tecnoburocracia pública, un sector de la industria nacional y la Cancillería, para los cuales el temor fundante es un compuesto de preocupaciones diversas que se articulan fluidamente en los discursos de la amenaza. Este es el temor frente al peligro del Estado nacional frente a la

promesa de "barbarie" y obscurantismo que se detecta en el seno mismo de la historia y la sociedad brasileras. El desarrollo militar aparece como parte del antídoto secular a las sombras que la "alteridad" proyecta sobre el discurso secularizado del progreso tecnológico. Estas amenazas sustentan el proyecto de desarrollo de cuerpo y regulan "desde atrás" los marcos del discurso en que se articulan las hipótesis de amenaza en su sentido más estricta y estrechamente militar.

La orientación castrense dominante es la del Ejército y ella busca animar el desarrollo de las capacidades tecnológico-industriales del Estado y de las fuerzas productivas que se relacionan con éste de manera sinérgica.

Esta orientación dominante busca desarrollar FFAA con fuerte capacidad penetrativa económico social y con capacidades tutelares del orden político interno. Junto a ello se prepara para un tipo de guerra de "baja intensidad" en zonas remotas y contra amenazas irregulares o de bajo poderío bélico.

Las hipótesis de conflicto territorial tradicional con estados limítrofes pierden importancia, sin desaparecer.

Se enfatiza el desarrollo de medios que den al estado la capacidad de tomar un efectivo control centralizante sobre el conjunto del espacio geopolítico interior de la nación.

Existe una segunda orientación, hoy en día "recesiva" y que halla apoyo en la aviación, sectores de la armada y en el partido civil de la disciplina de mercado, que prefiere un alienamiento del Brasil con las hipótesis de conflicto de los Estados Unidos y, más generalmente de Occidente, como medio para lograr los mismos fines nacionalistas que hemos apuntado. Se trata, pues, de una disputa que gira en torno a lo instrumental y no en torno a lo valórico.

Dentro de este último sub-conjunto, existen variantes (sobre todo navales) que sueñan con el desarrollo de una potencia nacional desde ya proyectada militarmente más allá del continente y con capacidad de presencia en teatros de ultramar.

Existe un alto nivel de consenso societal en torno a las aspiraciones últimas del pensamiento militar y tecnoburocrático.

Los avances del desarrollo militar-industrial gozan de legitimidad amplia dentro de la sociedad civil y política del Brasil.

Entre las elites políticas civiles la construcción de un ejército altamente profesional y sofisticado parece convenir al papel que se le asigna de fuerza "moderadora" de las disputas intra-oligárquicas, la cual dista de haber sido dejada de lado por los políticos civiles en su mayoría.

Este conjunto de conclusiones sustantivas apuntan a un primer esbozo de identificación del juego a que juega el establecimiento de defensa del Brasil y a ciertos principios reguladores de su discurso de la amenaza, el cual, por otra parte contiene ciertas peculiaridades nacionales, tales como la táctica del "low-profile" militar, de la sub-utilización de signos de fuerza coercitiva física, de desvinculación entre poder y competencia diplomáticos y militares y, por último, de búsqueda sistemática de flexibilidad estratégica y de fluidez de movimientos, al margen de desafíos concretos. En otras palabras, una orientación marcada a la amenaza en su generalidad y forma universal, lo que conlleva la búsqueda, asimismo, de formas de respuesta en sí genéricas y, *a priori*, indeterminadas.

LA PERCEPCION DE AMENAZAS
DESDE EL PUNTO DE VISTA
DE LOS MILITARES BRASILEROS
EN LAS DECADAS DEL 70 Y 80

Thomaz Guedes da Costa

En un importante artículo, escrito en 1978, sobre la cooperación y la seguridad internacional, Robert Jervis identificó la percepción de amenaza como una de las más importantes variables en la formación de las necesidades subjetivas de la seguridad de un Estado. Al mismo tiempo, argumentó que la percepción de amenaza era un asunto poco estudiado en las relaciones internacionales¹. Esa observación podría sorprender a muchos investigadores, puesto que se presumiría que los progresos en los estudios académicos de la diplomacia, de la guerra y de la negociación, entre otros temas, suministraría mucha información sobre el fenómeno de la amenaza internacional. Pero, como David A. Baldwin resaltó, la amenaza y la percepción de amenaza son dos conceptos distintos en la teoría de las relaciones internacionales². Entre los dos conceptos, el papel de amenaza declarada, en la interacción entre actores, recibió mayor atención de los estudiosos a partir de los escritos de Thomas C. Schelling sobre el papel del uso de la fuerza en las interacciones estratégicas³. En ese contexto la amenaza, como variable independiente en el estudio del comportamiento y las decisiones, alcanzó un significativo desarrollo teórico como producto de los estudios sobre, por ejemplo, la diplomacia coercitiva, la disuasión militar y la negociación internacional.

Entretanto, para ampliar la comprensión del rol de la amenaza en las relaciones internacionales, se hace necesario entender el rol de percepción de amenaza en el comportamiento de los actores en situaciones subjetivas, y no apenas en los

¹ Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", en *World Politics* XXV, enero 1978, p. 175.

² David A. Baldwin, "Thinking About Threat", en *Journal of Conflict Resolution* XV, marzo 1971, p. 72.

³ Thomaz C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, 1980. Ed., Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, pp. 37-43.

casos objetivos, cuando las amenazas son transmitidas explícitamente.

Con el propósito de explorar empíricamente el fenómeno de *percepción de amenaza*, este análisis investiga el caso de Brasil, en el período de las décadas del setenta y del ochenta. La investigación explora registros y manifestaciones explícitos con el fin de identificar cuales son amenazas percibidas, su intensidad y como ellas se articulan entre sí.

ESTRUCTURA DEL ANALISIS

La comprensión básica del concepto de *percepción de amenaza* en las relaciones internacionales traduce la expectativa, por parte de un actor "A", de que el actor "B" se comporte, o tenga la intención de comportarse de tal forma, que perjudique, desafíe o impida la consecución de los objetivos de "A" en su política externa. El fenómeno de conformación de percepción de amenaza asume nuevas proporciones cuando esa percepción es considerada en la dimensión de seguridad. En esa dimensión, la sensibilidad y las reacciones frente al mundo exterior son más agudas que frente al espectro de las posibles y más graves consecuencias.

En la identificación de los interlocutores y de sus comportamientos, el impacto de los factores psicológicos, en general, y la percepción de amenaza en particular, tiene un rol crucial en el proceso de interacción estratégica. Bajo el impacto de las percepciones (y no sólo de mensajes explícitos intercambiados entre sí) los actores evalúan los riesgos, las posiciones de negociación, las posibilidades de coerción y las intenciones de acción de los actores involucrados, utilizando esas estimativas como subsidio para sus propias decisiones⁴.

⁴ Robert Jervis, *Perception and Misperception in the International System*, Princeton, Princeton University Press, 1976; "Perceiving and Copying with Threat" en Robert Jervis, Richard Ned Lebow & Janice Gross Stein, eds., *Psychology and Deterrence*, Baltimore, The Johns Hopkins

En el juego político, la evidencia de que un actor complejo, como un Estado, estableció en su estructura de decisión una percepción de amenaza, no encuentra parámetros universales de observación. Tampoco se puede esperar que el actor deje traslucir, ostensiblemente, algo tan vital para su planificación que pueda indicar a los oponentes sus propias bases de planificación estratégica. En lo que se refiere a la conformación de una percepción de amenaza militar, los estudiosos pueden entretanto, desarrollar un proceso deductivo, coleccionando variados tipos de evidencias a partir de algunas premisas del propio proceso de formulación de las políticas del actor bajo examen⁵.

Cualquier actor necesita, para el éxito de su seguridad en la escena internacional, armonizar sus prioridades, establecer estrategias, movilizar sus recursos nacionales o asegurar asistencia externa, articular apoyo político y preparar la ejecución de políticas propias. Para la ejecución de medidas necesarias, surge un volumen significativo de comunicaciones entre las más variadas unidades y los segmentos organizacionales y administrativos, bajo forma de debates, argumentaciones e instrucciones sobre las decisiones dirigidas hacia la seguridad nacional y el respectivo cumplimiento de medidas. En este contexto, surge como alerta o premisa para la política la indicación de que una cierta amenaza potencial o real existe o

University Press, 1985, pp. 13-33; Charles Lockhart, *The Efficacy of Threat in International Interaction Strategies*, Beverly Hills, Sage Publications, 1975 & J. David Singer, "Threat-Perception and the Armament-Tension Dilemma", en *Journal of Conflict Resolution II*, 1958, pp. 93-94.

⁵ La idea de que una amenaza de seguridad nacional de "A" sea percibida a partir de las intenciones y de las capacidades de "B" fue inicialmente propuesta por J. David Singer, "Threat-Perception and the Armament-Tension Dilemma", en *Journal of Conflict Resolution II*, 1958, pp. 93-94. Esta propuesta genera una reacción tautológica: ¿"B" tiene capacidades por causa de sus intenciones? ¿Esto es, evidencia de intención?

no para servir de catalizador de las demás acciones que son admitidas como necesarias para garantizar la seguridad del país.

El fenómeno aquí tratado, intentó evidenciar la percepción de amenaza, examinando el propio discurso de los jefes militares. Sin embargo, se puede argumentar sobre cual es el propósito de retórica, principalmente en lo que se refiere a las disputas entre escuelas en el propio liderazgo organizacional. La relación entre el contenido del discurso y el público es un indicativo seguro de la validez de información en el propósito de este estudio. La premisa que se esconde detrás de este tipo de evidencia, apunta hacia una fuerte correlación entre palabra y acción; si una percepción de amenaza es intensa, el liderazgo nacional militar se siente obligado a lanzar una alerta y a intentar el apoyo popular y político para accionar los medios capaces de neutralizar tal amenaza, pues las fuerzas armadas deben estar estructuradas, preparadas y presentadas para la hipótesis de empleo.

LAS CARACTERISTICAS DEL AMBIENTE ESTRATEGICO BRASILEIRO

A primera vista, un examen de las percepciones brasileñas sobre amenazas militares puede ser algo inusitado. Por muchas décadas, Brasil disfrutó un ambiente favorable para su seguridad internacional, no aparecía en los titulares de los noticieros sobre los conflictos interestatales militares. Mientras tanto, en los años sesenta, Brasil dio inicio a un proceso de activa y sistemática modernización de sus fuerzas armadas, planeando equiparlas con material de fabricación nacional y de tecnología actual. Este proceso pretendía capacitar el país en el área de las armas convencionales, inclusive en la producción de carros de combate, barcos y aviones, y en el dominio de las tecnologías nuclear y de misiles.

Si se fundamentaban en la premisa de un ambiente de seguridad internacional favorable, los programas nacionales de capacitación en armamentos de Brasil, surgirían como contradictorios. ¿Cuál sería la explicación?

En esa misma fase de la historia de Brasil, las fuerzas armadas, como objeto de análisis, llaman la atención de estudiosos no por sus involucramientos en hostilidades internacionales, sino por su intervención y participación directa en el proceso político nacional y en el Gobierno⁶.

Explicaciones posibles para tal atracción son fácilmente deducidas. Iniciando con el golpe republicano de 1889, pasando por la Revolución de 1930 y por el Golpe de Estado en 1964, las fuerzas armadas brasileras se consideraban el principal factor moderador en la política nacional y defensoras de un modelo superior para el desarrollo socio-político de Brasil. Especialmente después de 1964, los militares tomaron en sus propias manos la administración de Brasil, reivindicando un nuevo modelo dinámico de desarrollo dirigido y centralizado y se esforzaron por implantarlo.

Al finalizar la década de los ochenta, Brasil inició una nueva fase de transición. Las fuerzas armadas cambiaron el cuadro constitucional interno de Brasil al eliminar sus funciones de partido político, de instrumento mayor de propulsión del desarrollo económico, de fuerza policial ideológica y de directoras de las reglas administrativas y políticas del país. Desde el punto de vista militar, esos roles estaban racionalizados por una doctrina de seguridad nacional, que evolucionó

⁶ Entre los muchos trabajos sobre los militares brasileros en la política nacional, se destaca Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1971; Edmundo Campos Coelho, *Em busca da Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, Rio de Janeiro, Forense, 1976; Joseph Comblin, *A Ideologia da Segurança Nacional*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1978; Renné Dreifuss, *1964: A Conquista do Estado, Ação Política, Poder e Golpe de Classe*, Petrópolis, Brasil, Vozes, 1981; y Eliézer Rizzo de Oliveira et.al., *Militares: pensamento e Ação Política*, Campinas, Brasil, Editora Papirus, 1987.

desde mediados de los años veinte y anhelaba elevar al Brasil al status de potencia mundial⁷.

LA POSTURA DE LAS FUERZAS ARMADAS BRASILERAS⁸

La ambigüedad y la ambivalencia de los propósitos de las fuerzas armadas brasileiras no pueden ser fácilmente eliminadas o plenamente aclaradas.

En primer lugar, las características generales de las relaciones exteriores del país no ofrecen indicaciones precisas sobre los desafíos potenciales de Brasil, en términos del empleo de las fuerzas armadas en alguna disputa. Al contrario de muchos otros países, reconocidos como potencias emergentes, como Israel, Egipto, Nigeria, Corea del Sur o Paquistán; Brasil no ha sufrido presiones significativas por disputas con otros Estados, ni vive sobre los desafíos de vecinos o de otras potencias. La última guerra en la cual los militares brasileiros pelearon fue la Segunda Guerra Mundial. El último incidente internacional, en el cual las fuerzas armadas militares fueron empleadas en una maniobra de diplomacia coercitiva, fue una disputa sobre los derechos de pesca con Francia en 1963. En ese incidente, Brasil consiguió llegar a un acuerdo después de superar los riesgos de una confrontación armada.

En segundo lugar, la disposición geográfica de los límites con países, asociados a las relaciones históricas regiona-

⁷ Sobre esta visión, vea Leonardo Trevisan, *O que todo cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro*, Sao Paulo, Global, 1985.

⁸ El concepto de "postura de fuerza" militar se entiende aquí como una calificación central, relativa a sus posibilidades de empleo, con preferencia ofensiva o defensiva, dispuesta, movilizable o despreparada. El concepto es una síntesis de la estructura, desdoblamiento, adquisición y empleo de fuerzas.

les, no producen una situación de rivalidad reconocida⁹. Brasil no tiene disputa de fronteras con sus vecinos que pudiese servir de pretexto para confrontaciones armadas bajo la convocatoria de un nacionalismo exacerbado. Por otro lado, Brasil registra algunas marcas históricas en el frente oceánico, habiendo enfrentado desafíos a su soberanía tanto en las dos guerras mundiales como en episodios navales con los Estados Unidos y Francia en las últimas décadas.

Formalmente, Brasil se ha desligado de los instrumentos de alianza o de seguridad colectiva que pudiesen servir de trampa y que lo atasen a compromisos militares indeseables. La ruptura del acuerdo militar bilateral con los Estados Unidos en 1977 y los mecanismos de reserva en el ámbito del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Carta de las Naciones Unidas dejan a Brasil a su buena voluntad para maniobrar su política y preservar su opción de uso de los medios militares en interacciones multilaterales.

Como miembro de la Organización de las Naciones Unidas, Brasil contribuyó con contingentes para las fuerzas de paz en el Sinaí y en el Congo Belga y envió observadores para colaborar con los esfuerzos de paz en conflictos internos en Grecia y, más recientemente, en Angola.

AMENAZAS INDICADAS EN LOS DISCURSOS

Si las autoridades gubernamentales identifican una amenaza concreta a los intereses vitales del país, se ha de esperar que de forma articulada, una alerta sea presentada al público. Ese encadenamiento es una deducción, pues se hace necesario reaccionar, para neutralizar la amenaza, por medio de decisiones gubernamentales y de movilización de la población

⁹ Los vecinos de Brasil demuestran lo opuesto. Argentina tiene posibilidades potenciales de conflictos con Chile; Perú con Ecuador; Colombia reivindica el dominio en regiones de fronteras lo que no es aceptado por Venezuela, etc.

y de los recursos, a fin de confrontar los riesgos y los costos de la situación. Como la opinión pública nacional debe estar alertada para la amenaza, el público interno en el seno de la administración civil o de las fuerzas armadas también debe estar convencido del espectro de la amenaza.

Asimismo, un estudioso espera encontrar, sin hacer un extenso análisis del contenido, declaraciones oficiales importantes sobre amenazas en los discursos de los jefes militares. En el caso de Brasil, una recopilación de los debates públicos en la prensa nacional, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, no revela la existencia de una percepción de amenaza objetiva y directamente evidenciada¹⁰. Comparando los patrones observados en otros países, no existen evidencias significativas, tanto entre los líderes militares como entre los civiles, sobre una amplia argumentación de que Brasil estaría involucrado, o correría el riesgo de involucrarse, en una confrontación internacional que resultase en el uso de la fuerza armada ya sea como medio para disuadir; ya sea como instrumento de defensa contra la agresión.

Por el contrario, los debates entre los periodistas, políticos y académicos, centralizados exclusivamente en temas de defensa nacional, son raros¹¹. En las décadas aquí mencionadas, las preocupaciones presentadas a la prensa sobre los

¹⁰ Para la cobertura periodística, *O Estado de Sao Paulo* y el *Jornal do Brasil* son los dos periódicos mas recomendables tomando en cuenta sus pautas editoriales, su circulación durante décadas y la disponibilidad de recuperación de datos. En cuanto a los periódicos militares, se sugiere consultar *O Verde Oliva* (Ejército), *No Mar* (Marina) y *Aerovisao* (Fuerza Aérea).

¹¹ En los años ochenta, con el surgimiento de un Centro de Estudios Estratégicos en Campinas y otro en Sao Paulo, esas discusiones pasaron a ser mas estimuladas. Vea Eliezer Rizzo de Oliveira, Geraldo L. Cavagnari Filho, Joao Quartim de Moraes y René Armand Dreifuss, *As Forças Armadas no Brasil*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987 y Antonio Carlos Pereira et. al., "As Forças Armadas e a Nova Constituição", en *Política e Estratégia*, III, 3, julio-septiembre 1985, pp. 361-480.

asuntos militares se concentran casi exclusivamente en la cuestión de la intervención militar en la política interna de Brasil. Con la rara excepción provocada por el evento de la Guerra de las Malvinas, apenas una vez, en las últimas décadas, un presidente brasileiro se acercó al público para discutir sobre aspectos de la defensa nacional¹². De todas maneras, en esa oportunidad, el énfasis fue asegurar al país que serían mantenidas las relaciones pacíficas de Brasil con los otros países. Las preocupaciones con la integridad y la soberanía del país fueron presentadas, como siempre, por los líderes brasileiros, en términos abstractos, no indicando cualquier urgencia concreta o amenaza perceptible. Se debe hacer un paréntesis sobre las manifestaciones de liderazgo nacional con relación a la visión de algunos militares en el caso de la defensa externa.

Primero, en el transcurso de la crisis de las Malvinas, en 1982, varios jefes militares expresaron públicamente sus preocupaciones en cuanto a la falta de preparación de las fuerzas armadas brasileiras para cumplir misiones de defensa y asegurar la neutralidad del país en caso de crisis internacional entre otros actores. En aquel momento, civiles en importantes cargos de gobierno, hicieron públicas las necesidades de mejorar el equipamiento de las fuerzas armadas brasileiras, para reducir sus aparentes debilidades¹³. Pero, con el fin de las hostilidades y la victoria británica, los comentarios desaparecieron rápidamente de los noticieros, y las manifestaciones en favor de las inversiones en la industria bélica nacional y del

¹² Presidente Joao Figueiredo, "Organização da Defesa Nacional", en *O Estado de São Paulo*, 14 de Septiembre de 1984, p. 4.

¹³ Se puede encontrar una rica muestra de esas preocupaciones, por ejemplo, en las ediciones del *O Estado de São Paulo* entre los meses de abril y junio de 1982. Para una visión crítica de que nada fue conseguido con las alertas de la Guerra de las Malvinas, vea Joao Carlos Caminha (Vice Almirante, Res.) "A Guerra das Malvinas; Conjecturas e Considerações Estratégicas", en *Revista Marítima Brasileira*, 108, 10-12, octubre-diciembre, 1988, pp. 47-60.

reequipamiento de las fuerzas armadas por medio de la compra de equipamientos militares desaparecieron, y la atención de políticos y del público para las cuestiones estratégicas volvió a ser lo que era antes del conflicto -- casi inexistente.

Segundo, el debate sobre la cuestión nuclear en Brasil nunca se extendió a las repercusiones estratégicas y se limitó al problema de la proliferación. No se detectaron reflexiones amplias sobre las implicaciones para el país, para la región y para otros interlocutores, si las fuerzas armadas pudiesen disponer de armas atómicas integradas a sus arsenales. Al contrario, los debates normalmente han sido dirigidos más a los problemas nacionales de generación y producción de energía nuclear, de seguridad tecnológica y de instalaciones¹⁴. La ausencia de debates públicos sobre amenazas internacionales puede ser una evidencia sin mucha importancia, pero significativa. Es posible que esa ausencia represente tanto la inexistencia de una percepción o la presencia de una imagen de amenazas tan débil, que no exija mayores elaboraciones, alertas o la movilización de la opinión pública.

Para un estudio sobre el discurso de los militares brasileiros, uno de los más accesibles y confiables puntos de escucha es la Escuela Superior de Guerra (ESG), unidad de enseñanza e investigación del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA). Examinando una colección de charlas anuales de los jefes militares visitantes, se puede llegar a un retrato representativo del pensamiento estratégico brasileiro. En la ESG, los ministros militares y los jefes del Estado Mayor presentan, en sus charlas, opiniones y reivindicaciones a un grupo de funcionarios, civiles y militares, representativos de la

¹⁴ Para una comprensión general del programa nuclear brasileiro, vea Ernesto Geisel (Presidente), "O Programa Nuclear Brasileiro", en *Resenha da Política Exterior do Brasil*, IV, 12, 1975, pp. 7-16 y Frederico Fullgraf, *A Bomba Pacífica*, Sao Paulo, Brasiliense, 1988.

elite gubernamental¹⁵. Esas charlas indican, también, algunas nociones importantes sobre planificación estratégica en Brasil.

Del conjunto de conferencias disponibles, los principales puntos que se destacan son:

1. Los jefes militares aún consideraban, hasta mediados de la década de los ochenta, un conflicto interno como una amenaza de guerra posible y con algún grado significativo de probabilidad. Esa visión, más concentrada entre los jefes del Ejército, surgía de las preocupaciones del fomento marxista a la subversión y a las protestas populares violentas contra el Gobierno. Alertando al país, los jefes militares invocaban el rechazo a cualquier régimen socialista, prometiendo combatir legalmente los grupos de presión que quisiesen promover ideas marxistas-leninistas¹⁶.

2. La preocupación con el involucramiento de Brasil en un conflicto mundial seguía aún el patrón de la Segunda Guerra

¹⁵ Las charlas son normalmente publicadas por la Escuela Superior de Guerra y archivadas en la biblioteca, lo que permite el acceso del público. A continuación, se ofrece una lista de las principales conferencias, publicadas en las dos últimas décadas, cuyos contenidos presentan evidencias sobre las cuestiones de seguridad internacional del Brasil: Almirante Alfredo Karan, Ministro de la Marina, 1984; General Antonio Jorge Correia, Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, 1976; Brigadier Bertolino Joaquin Gonçalves Neto, Jefe del Estado Mayor de Aeronáutica, 1983 y 1984; General Fritz de Azevedo Manso, Jefe del Estado Mayor del Ejército, 1977; Almirante Geraldo Azevedo Henning, Ministro de la Marina, 1985, 1986 y 1987; Brigadier Ivan Moacir da Frota, Vice Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, 1986; Brigadier Joelmir Campos de Araripe Madeco, Ministro de Aeronáutica, 1976, 1977 y 1978; Almirante Maximiano Eduardo da Silva Fonseca, Ministro de la Marina, 1981 y 1983; Brigadier Otávio Júlio Moreira Lima, Ministro de Aeronáutica, 1985.

¹⁶ Durante la Guerra de las Malvinas, instante en el cual se esperaban manifestaciones de militares brasileiros preocupados con la seguridad externa del país, el Ejército emitió una nota oficial con énfasis en la seguridad interna del país. Ver "Primera vez que el Ejército, a través de su vocero, se manifestó oficialmente sobre el Atlántico Sur", en *O Estado de Sao Paulo*, 13 de mayo de 1982, p. 9.

Mundial, pero en un contexto en evolución, en el ámbito de la Guerra Fría. Las líneas de esa hipótesis de guerra global fueron presentadas de modo general en las charlas, sin detallar las circunstancias políticas que generarían la confrontación de las principales estrategias del bloque occidental o de la extensión de la participación brasileira. Los comandantes expresaron más concretamente nociones que orientaran la planeación militar naval en ese caso, estableciendo como premisas los objetivos de mantener libre el tráfico en las líneas de comunicación marítima costera del país a lo largo del Atlántico Sur.

En el contexto de la Guerra Fría, los militares brasileiros siempre visualizaron la alianza de Brasil con sus vecinos sudamericanos, en el marco del bloque occidental liderado por los Estados Unidos, en el caso de que ocurriese un choque armando con la Unión Soviética y sus aliados. Mientras tanto, desde el inicio de los años setenta, se puede detectar en el discurso de los jefes militares, un cambio significativo de ese alineamiento. Paulatinamente, pasó a cuestionarse el compromiso de los Estados Unidos de mantener una alianza de hecho con los países de la región, al deseo de los Estados Unidos de ejercer su hegemonía en los conflictos de intereses entre los USA y Brasil, en particular, que pudiesen minar los eslabones de la alianza entre las dos partes.

Una crítica más amplia surgió con más vigor con la tesis del "congelamiento del poder mundial", sin un esfuerzo de redistribución del poder económico y nuclear mundial¹⁷. A partir de los años sesenta, la estimación de riesgos de Brasil de verse involucrado en un conflicto mundial indeseable, el reconocimiento de antagonismo a los esfuerzos nacionales de aumentar las capacidades tecnológicas del país y la amenaza de ser abandonado en el juego de las alianzas por los Estados Unidos en una crisis internacional regional pasaron, por parte

¹⁷ Sobre congelamiento de poder, vea Rodrigo Amado, *Araujo Castro*, Brasília, Universidade de Brasília, 1982, pp. 197-212.

de los jefes militares, a ser puntos de discusión en la agenda estratégica brasileira¹⁸.

Esa visión brasileira de asociación con los Estados Unidos también pasó a ser afectada políticamente por el desarrollo de un programa nuclear nacional. Como parámetros de su política nuclear, de rechazo al dominio oligopólico de las principales potencias mundiales, Brasil se negó a adherir al régimen del Tratado de No-Proliferación Nuclear de 1968; tampoco ratificó la Carta de Tlatelolco. Por el contrario, Brasil se asoció a Alemania Occidental para tener acceso a tecnologías nucleares y estableció barreras a la verificación ilimitada de la Agencia Internacional de Energía Atómica de algunas instalaciones nacionales no regidas por acuerdos internacionales.

Otro elemento perturbador en las relaciones Brasil-Estados Unidos fue la finalización, en 1977, del acuerdo bilateral militar que unía los dos países desde 1952. Al final de los años setenta, mientras los Estados Unidos cuestionaban la política gubernamental brasileira sobre los derechos humanos, los dirigentes militares brasileiros pasaron a ver en el acuerdo un instrumento hegemónico de los Estados Unidos de control en la adquisición de armamentos por las fuerzas armadas brasileiras. Los líderes militares afirmaron que el acuerdo militar no servía más a los intereses de Brasil ni favorecía las nuevas orientaciones establecidas por los estrategas brasileiros en el desarrollo de una industria bélica nacional y en la participación de ésta en el mercado mundial¹⁹. Desde entonces, la ruptura del acuerdo se transformó en un nuevo punto de estancamiento entre los dos países en el campo militar.

¹⁸ Vea Henning, 1978, p. 8; Saboya, 1986, p. 16; Mauro César de Campos Paranhos "A crise das Malvinas de 1982 e a posição norte-americana", en *Revista Marítima Brasileira*, 107, 4-6, abril-junio 1987, pp. 67-73; Mário Cesar Flores (entrevista), en *Jornal do Brasil*, 11 de diciembre de 1988, Cuaderno Especial, p. 4.

¹⁹ Vea Henning, 1978, p. 8.

3. Otro elemento de preocupación de los militares brasileiros, que se puede desprender de las conferencias examinadas, se refiere a la posible interferencia de las principales potencias en la política exterior de Brasil, por medio del control de flujo de transferencia de tecnologías y armamentos para el país²⁰. Poco después, los jefes militares pasaron a evaluar ese aspecto como un hecho creciente en el cuadro estratégico brasileiro, iniciado hace muchas décadas. En los años ochenta, los jefes militares comenzaron a encarar ese aspecto no como una hipótesis, sino como un factor real de presión. Esa constatación asentó ampliamente el discurso que reafirmaba la lógica de los esfuerzos brasileiros no sólo de establecer un parque industrial bélico nacional, sino también, a partir de los años setenta, de sostener los esfuerzos de nacionalización de proyectos y componentes que integraran los suministros destinados a las tres fuerzas individualmente y a la exportación. *

Así, los líderes militares visualizaban, en el período en estudio, que los planes de la industria aeronáutica, de desarrollar aviones de combate, se conjugaban con la investigación y el desarrollo de la producción de carros de combate y piezas de artillería, submarinos y navíos de guerra electrónica. La gran cuestión que no se detectó en las charlas examinadas son las reflexiones sobre una evaluación amplia del binomio costo-beneficio: ¿hasta que punto Brasil estaría preparado para costear la verticalización industrial y la horizontalización de los productos bélicos a cambio de una mayor, aunque inconmensurable, autonomía estratégica?

4. La disuasión es otro tema central, que funciona como orientador de la estrategia militar brasileira, entre los jefes militares. Explícitamente, los jefes militares, en consonancia con la política externa brasileira de mantención del "status quo" regional, desean establecer capacidades militares que permitan disuadir cualquier país sudamericano o potencia extra-regional de iniciar movimientos agresivos en América del Sur. Como

²⁰ Fonseca, 1983, pp. 18-19; Saboya, 1986, p. 16.

consecuencia de ese objetivo de disuasión, los militares expresan, con frecuencia, las preocupaciones de mantener una imagen de equilibrio de poder militar entre los Estados de la región y las aspiraciones de evitar que las principales potencias adopten medidas militares coercitivas contra el Brasil en una crisis internacional²¹.

Se debe resaltar aún, que en el cuerpo de esas charlas y textos publicados, los militares exponen de forma mucho más vaga las hipótesis de actuación disuasiva de las fuerzas armadas brasileiras. Así, un estudioso no puede identificar con evidencias hasta que punto el deseo de los militares de adoptar esa postura disuasiva corresponde a la realidad de la ejecución, teniendo en cuenta las dificultades de identificar con precisión "lo que está siendo disuadido".

5. Finalizando el examen de las conferencias, se observa un carácter vago del entendimiento brasileiro de cuales son los potenciales oponentes, las hipótesis de guerra orientadoras de la planificación militar y los tipos de empleo de la fuerza esperada. Otro contraste que salta a la vista es que, mientras los jefes militares reclaman de la debilidad de las fuerzas armadas para defender el Brasil, ellos son incapaces de articular lógicamente una argumentación segura para convencer las demás clases dirigentes del país de que más recursos financieros deben ser destinados a sus ministerios²².

²¹ Araripe Macedo, 1976, p. 5; Fonseca, 1981, p. 8; Moreira Lima, 1985, pp. 17-18; vea también Armando Amorim Ferreira Vidigal (Vice Almirante, Res.), "Dissuasao convencional no países en desenvolvimento", en *Revista Marítima Brasileira*, 108, julio-septiembre 1988, pp. 35-56.

²² Henning, 1975, p. 8; Correia, 1976, *passim*.; Manso, 1977, p. 14-17; Araripe Macedo, 1978, p. 12; Fonseca, 1983, pp. 4-5; Moreira Lima, 1985, p. 6; Saboya, 1986, p. 15; Frota, 1986, p. 3.

CONCLUSION

De las constataciones discutidas más arriba, se concluye que no existió, entre las décadas de los setenta y los ochenta, en el medio militar brasileiro, una clara y aguda percepción de amenaza que pudiese servir a la planificación militar de Brasil. Se puede argumentar que imágenes vagas tengan una influencia poco significativa en la inserción estratégica de Brasil. Pero, se puede decir, también, que la influencia que existió, por ausencia de una percepción aguda que genere respuestas apropiadas, fue positiva en el relacionamiento de Brasil con otros países, minimizando la inseguridad que el poder militar brasileiro pueda causar a otros Estados. A pesar de la ausencia de percepción de amenaza, la visión de cuales serían las hipótesis de conflicto fue, mientras tanto, suficientemente articulada con una visión "realista" de las relaciones internacionales, que podría estimular el aumento de las capacidades internas de Brasil. Así, el deseo de hacer de Brasil una potencia mundial se transformó en un producto no de amenazas agudas, pero sí de potencialidades de ocurrencias futuras.

Las percepciones de amenaza son cambiantes con la evolución de los fenómenos internacionales y de los intereses de los actores. La ausencia de preocupaciones de presiones militares externas en un momento dado, no garantiza que rápidamente, se formen otras imágenes. Por ejemplo, los temores de la destrucción de la selva tropical de Amazonia y de sus recursos naturales y el impacto consecuente en las condiciones climáticas globales pueden provocar presiones oriundas de otros países, que pasarían a ser interpretadas, en Brasil, como precursoras de amenazas y medidas coercitivas.

EL CONTEXTO POLITICO- ESTRATEGICO DEL PERU

Juan Velit

El presente documento tiene la intención de dar una visión panorámica sobre la realidad geoestratégica del Perú y las percepciones de amenaza de este país. La situación geopolítica del país y el hecho de que haya perdido más de 700.00 km² de territorio en situaciones de conflicto han dejado una marca indeleble en su comportamiento político.

En la actualidad, Perú enfrenta un proceso subversivo que le obliga a modificar sus apreciaciones de seguridad y entender que es en el frente interno donde reside la percepción de amenaza más urgente.

Debemos, también manifestar que la escasa bibliografía sobre el tema y la clasificación de "secreto" que los esquemas militares le dan a la información relativa a la seguridad y la defensa, de alguna manera imposibilita una investigación más exhaustiva.

El presente documento ha sido estructurado de la siguiente manera: a) áreas geoestratégicas, en la que se hace una breve referencia a las zonas que se consideran sensibles y afectas a crisis; b) casos Perú-Ecuador, Perú-Chile y Perú-Brasil, han sido abordados con el propósito de ilustrar la relación, en algunos casos conflictiva, con estos países. En función de que de estas relaciones se han suscitado algunas percepciones de amenaza; c) la apreciación política estratégica, hace referencia a los grandes objetivos en los que se fundamenta, los conceptos de la seguridad del país y en este mismo rubro podríamos enmarcar los temas subsiguientes como; d) hipótesis de conflictos; e) toma de decisiones y f) formulación de la política de defensa.

La parte correspondiente a política de aprovisionamiento de armamento, plantea situación especial. El hecho que las fuerzas armadas del Perú, sean las únicas que en Sudamérica están equipadas con material bélico procedente de la Unión Soviética. Les da una conceptualización política de características singulares.

Para finalizar, debo manifestar que las fuentes utilizadas para la confección del presente documento han sido principal-

mente entrevistas informales con miembros de las distintas fuerzas armadas, con académicos e investigadores de la Secretaría de Defensa Nacional, con bibliografía de instituciones como el CEPEI (Centro Peruano de Estudios Internacionales) y material de difusión pública del CAEM (Centro de Altos Estudios Militares).

Los movimientos independentistas, en los que Latinoamérica mostró sus primeras vocaciones solidarias, crearon una casta militarista que gravitaron durante los primeros cincuenta años de vida republicana.

Este militarismo trajo apareado una desorientación política y económica. El desconocimiento de los mecanismos organizacionales y las pretensiones geopolíticas y hegemónicas de algunos países del área suscitaron algunas fricciones fronterizas.

La ubicación geopolítica del Perú, situada en el centro del territorio sudamericano, compartiendo fronteras con países como Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, ha conspirado constantemente en su comportamiento político-militar.

Es importante anotar que una de las características del comportamiento político del Perú ha sido la inestabilidad de su sistema democrático. El hecho de contabilizar 108 gobernantes en el lapso de 168 años de vida republicana explica la casi imposibilidad de proyectar coordenadas políticas estables y sistemas democráticos adecuados a los patrones modernos.

Otro hecho importante a considerar es el tamaño geográfico del Perú. En este sentido, el Perú nace a la vida republicana con el tamaño geográfico definido por las Reales Cédulas de 1810, la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX han sido de especial dificultad para el país.

El Perú ha perdido como promedio 700,000 Km² y esta experiencia ha dejado una marca traumática en la población que se refleja, en algunos casos, en sensación de permanentes perspectivas de amenaza de algunos países.

AREAS GEOESTRATEGICAS

Una de las constantes del Perú en su política exterior ha sido el dominio de su suelo. Este elemento marca una acción permanente cualquier sea el régimen de gobierno, o las circunstancias históricas. Siempre van a haber unas determinantes señaladas por la geografía que van a dar una orientación.

Por lo tanto, las áreas geoestratégicas del territorio peruano en función de sus relaciones exteriores, son fácilmente observables en el mapa. Las áreas geoestratégicas priorizadas por el Perú son: en primer lugar, el Pacífico sudamericano, área geopolíticamente que crea una problemática al Perú. En segundo lugar, el río Amazonas y, en tercer lugar, el Altiplano y el lago Titicaca. Son tres áreas a las que se les ha denominado "generadoras de conflictos".¹

El Pacífico sudamericano, por su parte, marcó indeleblemente las relaciones del Perú después de la conquista española, ya que el Tahuantinsuyo² fue una potencia netamente terrestre que se expandió siguiendo el eje de la cordillera de los Andes. A la llegada de los españoles, por vía marítima, se funda la capital del Virreynato cerca del mar y Lima tiene su contacto, con la metrópoli y con los otros países que constituyen el virreynato por medios marinos; surgiendo el mar como elemento geoestratégico ya que antes era simplemente un escenario. El Pacífico en el siglo XIX es la vía de acceso obligada al Perú. Todas las expediciones libertadoras o conquistadoras utilizaron esta ruta; la expedición del general José de San Martín, organizada por el Libertador O'Higgins en Chile, la expedición libertadora del Sur; la expedición del norte, también llega por el mar; la expedición colombiana, como se diría en la época de

¹ Ver Jorge Guillermo Llosa, "Constantes de la política exterior del Perú". Conferencia dictada en el Colegio de Internacionalistas de Venezuela, Caracas, julio 1981.

² Ver, María Rostorowski de Diez Canseco, "Historia del Tahuantinsuyo". Lima: IEP, 1988.

Bolívar, también utiliza el Pacífico como su vía principal. En el curso del siglo XIX, a raíz de la creación de la Confederación Perú-Boliviana la suerte de ella se resuelve en el Pacífico. Chile destruye la escuadra confederada adueñándose del mar. Posteriormente el destino de la Confederación Perú-Boliviana se va a resolver por la vía marítima. El conflicto de 1879 entre Chile, Bolivia y Perú se resuelve en el mar al adquirir Chile la supremacía marítima se decide la suerte del conflicto. Este factor geoestratégico ha motivado una conciencia marítima basada y concretada en la doctrina internacional de las 200 millas marítimas.

Otra de las áreas geoestratégicas importantes para el Perú es la Cuenca del Amazonas donde, además, juegan otros factores. Uno de ello es el orden de antigüedad. El avance de las antiguas colonias portuguesas y después el Imperio del Brasil sigue la ley geopolítica que afirma que el dueño de la parte baja de los ríos tiende a buscar su cabecera o fuente, y sube hacia su origen. Este proceso es el seguido por los "bandeirantes" brasileños y los caucheros que suben en toda la extensión de la amazonia buscando la parte alta de los ríos. Para evitar el avance brasileño, el Perú firmó en 1851 el primer tratado de límites con Brasil que establece la línea de demarcación Tabatinga-Yavirí y que además asegura la navegación en el Amazonas. Por su parte, con los vecinos del norte como Ecuador y Colombia, el Perú ha seguido en sus negociaciones limítrofes tres principios básicos: en primer lugar, los títulos jurídicos o *uti possidetis* de jure de 1810 y los títulos virreynales; en segundo lugar, la posesión efectiva, la misma que Perú reconoció al Brasil, ha solicitado que se la reconozcan Ecuador y Colombia, con quienes se comparte la Cuenca del Amazonas; y, en tercer lugar, la libre determinación de los pueblos.

El tercer punto geoestratégico es el del altiplano altoperuano y el lago Titicaca. La población de esta región es Quechua y Aymará, dos poblaciones autóctonas que existen igualmente en el Perú, es decir una misma raza y una misma cultura. Por su lado, Bolivia considera cuatro zonas naturales cada una con sus propias tensiones: una hacia el Pacífico; otra

hacia la Amazonia brasileña; otra hacia el Chaco con Paraguay; y una con la Argentina. Estas cuatro zonas geopolíticas conflictivas bolivianas nos implica, por el vecindario, con su propia problemática. Uno de los problemas de actualidad, por otro lado, es la comunicación de Bolivia con el Pacífico. Este es un problema no resuelto. Esta comunicación se realiza físicamente a través de las vías que tanto Chile como Perú por el lado del Pacífico, le ofrecen a Bolivia. El Perú tiene carreteras, ferrocarriles y concesiones portuarias y facilidades de tránsito para el tráfico boliviano, circulando en igualdad de condiciones que los peruanos. Existen además, zonas francas en el que se brinda al país altiplánico las mejores facilidades para el libre tránsito de personas y mercadería. En el lago Titicaca se ha llegado a un acuerdo al establecerse un condominio en el uso de las aguas. El lago no puede ser utilizado independientemente por uno y otro sino de mutuo acuerdo por ser condominios, existiendo una línea fronteriza que separa las aguas de estos países. Es importante considerar que la vecindad del lago ha suscitado cooperaciones de investigación científica, obras de estructura vial, desarrollo habitacional y acuerdos relativos a problemas de salud pública.

PERU - ECUADOR

Junto con el resurgimiento del Ecuador y Perú como estados se empezaron a plantear divergencias limítrofes que de alguna manera expresaban las dificultades planteadas en la época colonial. La controversia limítrofe fue zanjada y resuelta en 1942, mediante el denominado "Protocolo de Paz, Amistad y Límites", conocido como Protocolo de Río de Janeiro, suscrito y ratificado por los dos países y que cuenta con todas las notas y que hacen válido a un tratado según el derecho internacional.

Es importante considerar que las zonas en controversia - las provincias de Tumbes, Jaén y Maynas-, han sido materia de más de un diferendo diplomático y materia de estudio de

historiadores y juristas de ambos países y finalmente de un conflicto armado localizado.

Al entrar en vigencia el protocolo -que dio fin al conflicto armado- la operación jurídica de la *delimitación* quedaba hecha y faltaba por efectuar la *demarcación*, la que por dificultades topográficas, no se preveía las concesiones recíprocas, contando para ese fin con el concurso de los cuatro países garantes.³

Las comisiones mixtas formadas para ese efecto cumplieron con demarcar la frontera prevista en el protocolo en un 95% de su extensión. Es decir, sobre 1.675 km de línea fronteriza se encuentran demarcados desde hace 30 años 1.597 kilómetros, quedando pendiente la colocación de hilos en una extensión de 78 kms, que sí es una cuestión que queda por efectuar, pero que es exclusivamente una demarcación fronteriza. El proceso de demarcación que se inició inmediatamente después de entrar en vigencia el Protocolo, avanzó sin mayores contratiempos en el sector occidental. En el sector oriental, por razones topográficas, fue más dificultoso. Las controversias sobre demarcación que no pudieron ser resueltas en el terreno fueron referidas para su solución al canciller brasileño Oswaldo Aranha. La "fórmula Aranha" que dejó pendiente sólo dos puntos fue aceptada tanto por Perú como por Ecuador. El inmovilismo de las coordenadas internacionales y el enfriamiento de las relaciones en las décadas del 60 y el 70 trajo como resultado un incidente militar en la Cordillera del Cóndor en 1981. Desde esta fecha se fijó una línea de cese de fuego con indicación precisa en las coordenadas geográficas ubicadas en las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor y de facto como línea de demarcación entre ambos países.

Es importante considerar que para lograr un clima sólido de distensión y cooperación hay que tener en cuenta un denso tejido de relaciones al interior de las sociedades ecuatorianas y

³ Ver, Diego García Sayán, *Relaciones de Perú con Colombia y Ecuador*. Lima: CEPEI, 1986.

peruanas. Hay que considerar, además, la dinámica de la sociedad civil, como el papel gravitante de las fuerzas armadas en los procesos de toma de decisiones en ambos países. Con todo, las iniciativas recientes de ambos países para el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales son bastantes saludables.

Desde la asunción de la administración de Alan García Pérez, el Perú ha iniciado un proceso de distensión con el país del norte. El canciller Allan Wagner Tizón, en correspondencia a la invitación de su homólogo ecuatoriano, Edgar Terán Terán, realizó una visita oficial al Ecuador. En esta oportunidad, se suscribieron cuatro importantes instrumentos: "Convenio para la Represión del Uso Indebido de Drogas y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas"; "Convenio de Intercambio Cultural y Educativo"; "Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica"; y un "Acuerdo de Exoneración de Visados Diplomáticos y Oficiales". Sin embargo, el paso más trascendente ha sido la efectivización del proyecto binacional Puyango-Tumbes. Como se sabe, el proyecto Catamayo-Chira, que ya fue ejecutado, ha irrigado mas de 52,000 hectáreas en el Perú y 18,000 en el Ecuador. El Proyecto Puyango-Tumbes tiene previsto irrigar 50,000 hectáreas en el sector ecuatoriano y 20,000 en el sector peruano. Por otro lado, en el terreno del multilateralismo, tanto Ecuador como Perú han impulsado planes de desarrollo apropiados a ambos países en el Tratado de Cooperación Amazónico. Otra instancia significativa es la "Comisión Permanente del Pacífico Sur", integrada por Colombia y Chile.

Más allá del ámbito regional, debe ser considerado el hecho que tanto Ecuador como Perú son miembros plenos del "Movimiento de No-Alineados", lo que potencia la capacidad de ambas naciones de acciones conjuntas en foros internacionales.

PERU - CHILE

Desde 1797, en que se creó la Capitanía General de Chile, este territorio quedó desligado de la autoridad del virrey del Perú pero la relación entre ambas regiones continuaron siendo estrechas. La aceptación de la corona española y la vecindad geográfica crearon cierta conciencia de comunidad y ello se vio reflejado en las luchas por la emancipación de los respectivos territorios que en caso de Perú y Chile, fue una vocación común desde los primeros momentos. La presencia del criollo peruano don Juan Egaña como participante de la primera junta de gobierno de Chile; la expedición libertadora que llegó al Perú al mando del general José de San Martín y que contó con la cooperación de patriotas chilenos, cuya figura más connotada es Bernardo O'Higgins; constituyen todos ellos ejemplos del esfuerzo compartido sobre el destino de la América independiente. Posteriormente, la constitución de la República de Bolivia, sobre la base de los territorios de la antigua Audiencia de Charcas, en 1826, introdujo variantes importantes en las relaciones del Perú con Chile. Al adjudicarse a Bolivia un litoral sobre el Pacífico desde Atacama hasta el Loa, Chile y el Perú perdieron su condición de limítrofes y compartieron el Pacífico Sur con un tercer país.

Es importante considerar que desde los inicios de los primeros proyectos sobre la Confederación Perú-Boliviana, la política del gobierno chileno se orientó a impedirla. Disuelta la confederación en 1839, se inicia una nueva etapa en las relaciones peruano-chilenas marcadas por la cordialidad al haberse eliminado el mayor factor de desentendimiento entre ambos países. Subsistiendo, recelos y temores frente al predominio marítimo de uno u otro sobre el Pacífico. Por otro lado, en los Congresos Americanos, y toda vez que se trató de la defensa común del continente, el Perú y Chile aparecen actuando de consumo.

El conflicto suscitado en 1864 entre el Perú y España, que envuelve luego a Chile y desencadena la guerra de 1866, fue la oportunidad en que ambos estados demostraron unidad

para conjurar peligros extracontinentales. Las tratativas peruano-chilenas para derrocar a la expedición restauradora española, se materializó en el Pacto de Alianza Ofensiva y Defensiva, suscrito por ambos países en 1865.⁴

Desde el punto de vista de las relaciones entre Perú y Chile, el conflicto de 1879 presentó el inicio de una larga etapa de desentendimiento, recelos y temor recíprocos. El conflicto, como es obvio, no puede despertar los mismos sentimientos en vencedores y vencidos. El conflicto de 1879, significó para el Perú, la mutilación de su territorio con todo lo que ello conlleva en los ámbitos geográficos económico y social. Representó una alteración sustancial de las condiciones de su vida interna, así como de su posición internacional de la región. La suscripción del Tratado de Ancón en 1883, puso término a las operaciones bélicas pero no significó la superación de las diferencias emanadas del conflicto. El Perú cedió definitivamente a Chile la provincia de Tarapacá pero su artículo 3ro. estableció que las provincias de Tacna y Arica quedarían en poder de Chile por espacio de diez años. Un plebiscito determinaría entonces a quien pertenecerían ambas provincias. Este artículo fue fuente de dificultades entre ambos países, cuando, expirado el plazo previsto, las partes no se pusieron de acuerdo sobre las bases del plebiscito pactado y Chile comenzó a poseer en calidad de precario, las provincias de Tacna y Arica. Durante una larga etapa las relaciones peruano-chilenas atraviesan por innumerables dificultades y tensiones, con un creciente sentimiento de hostilidad entre las poblaciones de ambos estados. Hasta que después de considerarse muchos planteamientos se aceptó la llamada "Fórmula Kellog", que permitió el Tratado de Lima el 3 de junio de 1929 y su protocolo complementario. El Tratado de 1929, como casi todos los tratados de límites, no satisfizo en su integridad las aspiraciones nacionales del Perú y tampoco de Chile. Tuvo, sin embargo, el mérito de haber puesto definitiva-

⁴ Ver, Hernán Couturier, "Relaciones del Perú con Chile y Bolivia". Lima: CEPEI, 1986.

mente término a una cuestión territorial prolongada por espacio de casi cincuenta años.

Es importante considera que el Tratado de 1929 determinó ciertos derechos específicos para el Perú. En primer término, lo concerniente al puerto de Arica. Chile debería construir un malecón de atraque, un edificio para la agencia de aduana y una estación para el ferrocarril Tacna-Arica, "zona donde el comercio de tránsito del Perú gozará de la independencia del más amplio puerto libre, entendiéndose por tal el tránsito de personas, mercadería y armamentos". En segundo lugar, la servidumbre de poder utilizar las aguas de Uchusuma y del canal azucarero del Maure y las relativas al ferrocarril Tacna-Arica. Y, en tercer lugar, desartillar y construir un monumento simbólico en el Morro de Arica. Sin embargo, a pesar de las conversaciones para dar término al Tratado de 1929, hay un punto crucial de las negociaciones. Es el referente a la primera parte. Si se va a utilizar el muelle el interrogante que surge es ¿cuál es el valor que podría tener una tonelada de transporte marítimo puesta en el muelle? Ese valor, ¿va a ser manipulado por intereses ajenos al Perú? Es decir, si al recibir el espigón o malecón de atraque, el Perú va a estar sujeto o no a una serie de condicionantes extraños a su autoridad, tales como, por ejemplo, las exigencias de los estibadores chilenos que desembarcan la mercancía, o las de aquellos que, una vez desembarcados, colocan los productos en el tren o en los contenedores.⁵

Por otro lado, es importante lo que ha manifestado en reiteradas oportunidades el general Edgardo Mercado Jarrín sobre la misma cláusula, opinión compartida por algún sector de la población peruana: "resulta así que al terminar la década del 80, un posible elemento de fricción en las relaciones entre Perú y Chile, podría resultar en el cómo las Cancillerías llegaran a un acuerdo sobre la interpretación de tan delicado asunto. Y

⁵ Ver, Edgardo Mercado Jarrín, "Las relaciones actuales del Perú con Chile y Bolivia". Lima: CEPEI, 1988.

esto debe entenderse, repetimos, de acuerdo al espíritu y a la letra del tratado".⁶

No obstante, las relaciones entre ambos países se han visto acrecentadas en los últimos años. En mayo de 1986 se celebró en Lima una reunión de los altos mandos militares de ambas naciones para plantearse una eventual limitación de armamento y trazar coordenadas de mejora en las relaciones internacionales. Esta convocatoria tuvo como resultado un segundo encuentro que se llevó a cabo en octubre de 1987 en la ciudad de Santiago, en el que a través de un comunicado conjunto, los delegados militares de las dos naciones, informaron del acuerdo de "importantes medidas para fortalecer la confianza entre las fuerzas armadas de ambos países". Un diario peruano expresó en su editorial: "el nivel de nuestras relaciones con Chile es bueno, y debe mantenerse así. Tenemos que estar dispuestos a mirar esas relaciones sin rencilla ni resquemor alguno, convencidos de que la página del '79 está volteada para siempre y que nada logramos con revivir animadversiones ni encarar el futuro regional con exclusivismos y antagonismos contraproducentes".⁷

Dentro de los nuevos planteamientos, es importante considerar el encuentro de cancilleres que tuvo en Arica entre el chileno Jaime del Valle y el peruano Allan Wagner Tizón en noviembre de 1985 donde se plantearon posibilidades concretas de convenios que beneficiarán no sólo las relaciones bilaterales, sino la convivencia entre los pueblos de ambas naciones.

PERU - BRASIL

Las relaciones diplomáticas de Perú con Brasil se iniciaron en 1826 y se han mantenido ininterrumpidamente hasta la actualidad. Durante estos años las mismas han sido cordiales

⁶ *Ibid.*

⁷ *Expresso*, editorial del día 30 de octubre de 1987, Lima, Perú.

y amistosas y si bien no existieron proyectos de cooperación tampoco se han tenido serios conflictos con el país amazónico. Hecho éste sorprendente si se entiende que tenemos un mismo legado ibérico, una proximidad geográfica y una extensa frontera que compartir. Posiblemente este inmovilismo diplomático se deba al abandono de nuestro territorio amazónico y al despoblamiento de la región. Una de las causas de esta situación se debe a que los principales núcleos económicos poblacionales brasileños se concentraron a lo largo de la costa atlántica, y los principales núcleos económicos y poblacionales del Perú se ubicaron en los Andes y a lo largo de la costa del Pacífico. Por tanto, en el caso de Brasil, las relaciones con el mundo exterior se canalizaban a través del Atlántico y en el caso del Perú a través del Pacífico.⁸

Es importante considerar que en los últimos años el mayor dinamismo de las relaciones peruano-brasileñas se ha visto favorecido por el reacomodo de las posiciones ideológicas de ambos países en la medida que cada cual ha vuelto a los cauces democráticos. La coincidencia de los procesos políticos de ambos países, a pesar de su diferente ritmo se aglutinan, en el campo de las relaciones económicas internacionales, como resultado de la forma en que tanto Brasil como Perú han sido afectados por la crisis de la deuda externa y de la manera como reaccionaron ante ella. Sin embargo, entre 1968 y 1975 una gran distancia caracterizó la relación bilateral entre ambas naciones. Este distanciamiento es explicable por la posición ideológica de cada uno de los regímenes y sus diferentes percepciones de la coyuntura regional e internacional. No obstante, desde 1975 se dio un giro en la política exterior peruana y se buscó un acercamiento con Brasil. En noviembre de 1975 el canciller Azaredo da Silveira visitó Lima y suscribió dos acuerdos que, de menor importancia, consignó una declara-

⁸ Ver, L. Souto Maior, "Relaciones políticas, culturales, económicas y tecnológicas del Brasil con América Latina en general y el Perú en particular".

ción conjunta que fue un importante paso hacia el mejoramiento de las relaciones bilaterales y la posibilidad de un acuerdo comercial. Brasil, por su lado, reiteró su interés por los metales y los minerales no ferrosos y su disposición de intercambiar información científica y tecnológica, especialmente en el terreno nuclear. Esta visita suscitó las condiciones para el primer encuentro entre los presidentes de ambas naciones a lo largo del río Amazonas. Este encuentro presidencial tuvo lugar el 5 de noviembre de 1976, y tuvo características simbólicas ya que se realizó a lo largo de la frontera amazónica como muestra de que ambos países ponían de lado sus diferencias y antagonismos del pasado. El encuentro no careció de resultados concretos ya que se firmaron ocho convenciones y acuerdos y se intercambiaron igual número de notas. Por su parte, el presidente Francisco Morales Bermúdez, visitó Brasilia en 1979 y amplió las áreas de cooperación bilateral. Desde entonces se ha abierto un período de creciente acercamiento entre Brasilia y Lima que se tradujo en dos visitas de presidentes peruanos al Brasil en 1979 y 1984, y en la visita del presidente Figueiredo a Lima en 1981.

Cabe, también mencionar la creciente importancia que ha ido adquiriendo el Brasil como fuente de financiamiento externo del Perú. Además de una serie de créditos de carácter comercial, el Brasil financió, a partir de 1980, el 95% de la construcción de la hidroeléctrica llamada Charcani V, en el departamento de Arequipa. Esta obra, ya inaugurada y en funcionamiento, fue financiada por el Banco de Brasil y construida por la empresa brasileña Norberto Odebrecht. Es importante considerar, que durante la administración García Pérez, se ha realizado un encuentro entre los presidentes de ambos países, que motivó la suscripción de acuerdos conjuntos como prueba fehaciente de la amistad peruano-brasileña.

Hay que considerar la interconexión terrestre que requiere ser concretada ya que diferentes proyectos están en plena ejecución como en el caso del Perú, la interconexión del estado del Acre con el departamento de Madre de Dios vía

Assis, Brasil y Puerto Maldonado, Perú. Mas aún, se debe tener en cuenta que Brasil y Perú juegan un papel de especiales características, al conformar el corazón geográfico de Sudamérica, que controla la mayor parte del territorio que constituye hoy la reserva ecológica de la humanidad.

APRECIACION POLITICO-ESTRATEGICA

Los grandes objetivos en los que se fundamentan los diferentes actores a nivel nacional en materia de defensa exterior del país, están dados por la "Constitución Política del Perú", sancionada y promulgada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979, y que se encuentra en vigencia desde el 28 de julio de 1980.⁹

El artículo 80 señala como deber primordial del Estado, defender la soberanía nacional. El artículo 88 señala que el Estado rechaza toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo y discriminación racial y que es solidario con todos los pueblos oprimidos del mundo. El artículo 269 indica que el Estado garantiza la seguridad de la nación, mediante la defensa nacional. El artículo 100 expresa que el Perú promueve la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

Aparte de lo señalado en la "Constitución Política", tenemos que referirnos también a los "Objetivos Nacionales del Perú"¹⁰, el sexto de los cuales es "Hegemonía en el Pacífico Sur", y que definitivamente constituye un objetivo fundamental en materia de defensa exterior del país. Las políticas y estrategias que se desprenden de estos objetivos generales enunciados por la Constitución y por el sexto Objetivo Nacional, son

⁹ Constitución Política del Perú.

¹⁰ Secretaría de Defensa Nacional, *Documentos de Difusión. Exposición sobre Aspectos de Defensa Nacional en las Corporaciones de Desarrollo de las Zonas de Frontera*, Lima 1985, p. 9.

formuladas por técnicos en defensa nacional pertenecientes al sistema de defensa nacional y son clasificadas, razón por la cual no pueden ser expuestos en el presente análisis.

De los objetivos señalados podemos concluir que existen grandes directrices que guían el accionar de la defensa exterior del país: la integración latinoamericana, el antiimperialismo y la hegemonía en el Pacífico Sur. Esto no deja de ser contradictorio ya que la hegemonía no se conlleva del todo con la integración. Esta contradicción es entendible si nos damos cuenta que son productos de dos actores diferentes en la vida política peruana. El objetivo nacional de "hegemonía en el Pacífico Sur", aprobado en 1979, fue creación del gobierno militar del general Francisco Morales Bermúdez. La integración latinoamericana y el anti-imperialismo, en cambio, son aprobados por la Asamblea Constituyente de 1978-1979 en donde existía una notable mayoría del partido aprista, de tendencia social-demócrata.

Actualmente los tres objetivos coexisten, ya que si bien el último no es un objetivo propio del actual gobierno aprista, ni éste ni el anterior gobierno de Acción Popular, consideraron políticamente acertado derogarlo. Se puede decir entonces que en realidad este último es un objetivo de los militares. Sin embargo, algunos teóricos de la defensa han solucionado la aparente contradicción de objetivos, sosteniendo que la integración, que no es pensada a nivel latinoamericano, sino únicamente andino, debe realizarse en la medida de lo posible, bajo hegemonía peruana.¹¹

Para abordar el presente punto conviene diferenciar los actores civiles en tres tipos: a) funcionarios del Estado; b) políticos; y c) intelectuales de la defensa. Los primeros formulan sus políticas de defensa en base a una apreciación político-estratégica (APE) elaborada por el ministerio de Defensa a través de la Secretaría de Defensa Nacional y

¹¹ Conferencia en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) de asesores de la Secretaría de Defensa Nacional.

aprobada por el consejo de ministros en sesión especial. Dicha APE es clasificada.

En lo que a los políticos se refiere, éstos no formulan APEs sobre defensa, ya que este tema en el Perú no es materia de discusión en las campañas políticas, en la medida en que el país no tiene problemas limítrofes con sus vecinos, ni juega ningún rol trascendental a nivel mundial ni regional. Los políticos siempre han dejado el asunto de la defensa a los militares. No se puede decir entonces que un partido tenga determinada visión sobre el tema en cuestión diferente al de otro partido, cosa que si es fácilmente diferenciable en países europeos o en los EE.UU.

En cuanto a los intelectuales de la defensa, éstos, en primer lugar, son muy pocos y, en segundo lugar, no juegan ningún papel en la implementación real de políticas de defensa del estado. Su capacidad de influencia aquí es cercana a cero. Las APEs que estos intelectuales manejan presentan a un país rodeado de enemigos potenciales. Señalan que, por la frontera norte, el Ecuador desconoce el "Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro"¹² firmado en 1942, que constituye el documento que fija la frontera con este país, pretendiendo territorios peruanos en la Amazonia. Por la frontera sur, Chile necesitado de agua para el desarrollo de Arica, buscaría este elemento en la cuenca del Titicaca. Sin embargo, de conseguirlo, el desarrollo de Arica podría ser una sentencia de muerte para el sur peruano, ya que la ubicación estratégica de Arica la convierte en un punto de salida para el norte argentino, el sur boliviano y el Paraguay. Esto daría tal empuje comercial a Arica, que convertiría al sur peruano en su apéndice económico. El Perú, por lo tanto, según dichos intelectuales, debe negarse a otorgar agua de la cuenca del Titicaca a Chile, lo que lo lleva a una vía de colisión con este país. Esto lo ven ligado

¹² Secretaría de Defensa Nacional, *Compendio de Normas Legales de la Defensa Nacional*, Lima, 1985, pp. 117 y ss. *Protocolo de Paz, Amistad y Límites*, Río de Janeiro, 1942.

al problema de la mediterraneidad de Bolivia. El gobierno chileno planteó en un momento el canje territorial para solucionar el problema. Esta es una posición, desde el punto de vista de los intelectuales de la defensa, peligrosa para el país, ya que daría a Chile territorio en la cuenca del Titicaca y le permitiría derivar agua de dicha cuenca hacia Arica directamente. De otro lado prefieren que no haya presencia de un tercer país en la zona de Arica, ya que esto alteraría las relaciones económicas y comerciales entre Tacna y Arica, rompiendo lo que se considere un equilibrio delicado en estos ámbitos. Chile tiene algunas servidumbres a favor del Perú en Arica de acuerdo al Tratado de 1929¹³ que podrían verse alteradas con la presencia boliviana. Por último, los intelectuales de la defensa sostienen que las fuerzas armadas chilenas son expansionistas y podrían planear una agresión al Perú teniendo como meta el cobre peruano y otros minerales estratégicos, como uranio, existentes en la zona fronteriza.

En la frontera oriental ven con cierto temor el avance económico del Brasil, que ya ha incorporado a su red económica sectores fronterizos del Perú. Sin embargo, algunos consideran necesario atraer al Brasil ofreciéndole una salida carretera hacia un puerto en el Pacífico para facilitar su comercio con Asia y lograr hacer del Brasil un aliado para balancear el equilibrio frente a Chile y Ecuador, aunque esto signifique permitir el avance económico y comercial brasileño en la frontera. Según estos sectores la reiterada negativa peruana a otorgar una salida comercial al Brasil al Pacífico solo ha ocasionado que Brasil busque la salida vía Bolivia-Chile por el sur y vía Ecuador por el norte.

Frente a los EE.UU. se piensa que este país tiene una antigua política pro-chilena debido a su interés por los Estrechos del Sur (Magallanes, Beagle, Drake) que Chile domina y

¹³ Secretaría de Defensa Nacional, *op.cit.*, pp. 112 y ss. *Tratado y Protocolo Complementario para Resolver la Cuestión de Tacna y Arica*, Lima, 1929.

que son la única comunicación natural practicable comercial y militarmente entre el océano Atlántico y el Pacífico. Estados Unidos, por lo tanto, tiene mayor cercanía a Chile de lo que podría tenerla con el Perú. A esto se suma el hecho de que Estados Unidos tiene un acuerdo aéreo-espacial con Chile en la Isla de Pascua y otro en las islas Galápagos del Ecuador.

En cuanto a Bolivia, se piensa que es necesario tener su amistad frente a cualquier eventualidad ante Chile. Esto por dos razones. Por un lado, los intelectuales de la defensa no aceptan que Bolivia salga al Pacífico por territorios que han sido peruanos, ya que rompería el actual orden económico y comercial en la frontera. Desean que dicha salida sea por territorio que fue boliviano, lo cual no es practicable ya que partiría a Chile en dos. De otro lado, tampoco aceptarían un canje territorial ya que esto le daría acceso a Chile al agua del Titicaca, con lo cual el desarrollo de Arica se convertiría en una amenaza para el sur peruano. Teniendo el Perú que opinar de acuerdo al Tratado de 1929 sobre cualquier acuerdo al que lleguen Chile y Bolivia, sobre la mediterraneidad, es necesario para él que Bolivia esté de su lado, a fin de mantener una opinión pública internacional favorable, ya que de lo contrario Chile podría llegar a un acuerdo con Bolivia y poner al Perú en la difícil situación de tener que oponerse a dicho acuerdo, pudiendo darse el hecho de que Bolivia culpe al Perú de impedir una solución a la mediterraneidad, situación que sería por demás curiosa habiendo Chile iniciado todo el problema con la guerra de 1879-1883. De otro lado está el problema estratégico. Una Bolivia amiga permitiría flanquear las posiciones chilenas en la frontera en caso de guerra.

En cuanto a la URSS, tales intelectuales creen necesario mantener buenas relaciones con este país, como una forma de equilibrar lo que consideran una posición más cercana a Chile de los EE.UU. Esta es, en general, una posición estrictamente táctica, no teniendo ninguna relación con una afinidad ideológica.

En términos generales, estas serían las APEs manejadas por los intelectuales de la defensa.¹⁴ Esta es la visión mayoritaria. Hay, sin embargo, algunas discrepancias en ciertos puntos entre ellos. Algunos sostienen que los EE.UU. pueden llegar a tener una posición cercana al Perú si este le diera servicios estratégicos, tal como Chile ha hecho en la Isla de Pascua y Ecuador en Galápagos. Estos mismos sostienen que la URSS no puede ser de ninguna manera un equilibrador frente a EE.UU. debido a la lejanía de este país. Además está el problema ideológico que trae como consecuencia un temor de estos sectores de tener una dependencia demasiado alta en material, en un momento en el cual el país se ve agotado por la subversión y existiendo también un frente de izquierda marxista que representa un alto porcentaje de la votación del país. Finalmente, existe un sector muy pequeño y muy pragmático que señala que la mediterraneidad de Bolivia no tiene por que llevar a ningún enfrentamiento con Chile y que lo que debiera hacerse es llegar a un acuerdo con este último país para mantener en statu quo la situación boliviana.

HIPOTESIS DE CONFLICTOS

a) Funcionarios del estado. Al igual que en el caso anterior, las hipótesis de guerra que manejan estos funcionarios son elaboradas por el Ministerio de Defensa a través de la Secretaría de Defensa Nacional y aprobadas por el Consejo de Ministros en Sesión Especial. En este sentido dichas hipótesis son clasificadas y no pueden ser expuestas aquí.

¹⁴ Las APEs mencionadas se pueden reconstruir en base a las publicaciones del Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos (IPEGE) y del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). No existe, sin embargo, una APE estructurada como tal, sino artículos diversos de intelectuales dispersos en las publicaciones de estos institutos, publicaciones que, por los demás, no son regulares. Además existen algunos artículos periodísticos eventuales sobre estos temas.

b) Políticos. Las hipótesis de guerra que se plantean los políticos varían de acuerdo a su tendencia, sean de izquierda, centro o derecha. Sin embargo, en algo coinciden todos. Dichas hipótesis no parten de una APE sino que están basadas en ideas preconcebidas y prejuicios.

Los dos partidos de derecha del país, Acción Popular (AP) y Partido Popular Cristiano (PPC), consideran como factible la posibilidad de una guerra con Ecuador y Chile, ya sea de manera alternada o simultánea. El caso ecuatoriano es percibido de manera directa por la constante propaganda ecuatoriana sobre el asunto de límites. El caso chileno, en cambio, está basado en un sentimiento revanchista, por lo demás detentado por buena parte de la población del país, resultante de la derrota en la guerra del Pacífico (1879-1883) y el largamente arrastrado problema de Tacna y Arica que sólo se solucionó en 1929. Aparte de esto, dichos partidos consideran que existe otra guerra que pelear, no contra otro país sino una guerra sin fronteras contra el "comunismo internacional". Esta es una guerra a llevarse a cabo dentro de las fronteras del país contra la subversión (Sendero Luminoso) de tendencia maoista y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) de tendencia, según dichos partidos, castrista. Dicha guerra no significaría iniciar un conflicto con los países socialistas, pero si podría ocasionar, en un determinado momento, una ruptura de relaciones.

El partido de centro del país es el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana). Dicho partido tiene, sin embargo, dos tendencias bien marcadas. Una de derecha y una de izquierda. La tendencia de derecha concuerda plenamente con las hipótesis de guerra planteadas por los partidos de derecha como AP y PPC. La tendencia de izquierda, en cambio, tiene entre su ideario la hermandad latinoamericana y el anti-imperialismo, ideario que se remonta a la época de la fundación del partido en la década de los años 20. En este sentido maneja hipótesis de guerra distintas a las de los partidos de derecha y distintas a las de la derecha de su propio partido. La única hipótesis de guerra que plantean es la de Ecuador,

basada en los hechos reales de una continuada campaña antiperuana de este país y en el reiterado desconocimiento del "Protocolo de Río de Janeiro". No se plantean, sin embargo, una guerra con Chile y consideran que cualquier problema con este país es solucionable en la mesa de negociaciones en el entendido de que no hay ningún problema de límites de por medio. Perú acepta el Tratado de 1929 que puso fin al problema limítrofe con Chile y Chile no tiene ninguna reclamación territorial que hacerle al Perú. El anti-imperialismo lleva a esta ala del partido a plantearse un enfrentamiento con los Estados Unidos, sin embargo, esto no lleva a pensar a nadie en una hipótesis de guerra con este país. El enfrentamiento se mantendría en el plano político.

En cuanto a la izquierda, existe un frente de esta tendencia, Izquierda Unida, conglomerado de una serie de partidos en su gran mayoría de diferentes tendencias del marxismo. Para dicho frente, el principal enemigo del país es el imperialismo norteamericano y en un eventual gobierno de izquierda debe temerse una agresión de los EE.UU. Sin embargo, esta no sería directa sino a través de ejércitos latinoamericanos aliados del imperialismo. El ejército chileno sería el instrumento que EE.UU. utilizaría para agredir a la izquierda peruana. En resumidas cuentas, la izquierda peruana, por razones diferentes llega a la misma conclusión que la derecha peruana, es decir, que es previsible un conflicto bélico con Chile.

c) Intelectuales de la Defensa. Los intelectuales de la defensa en general se plantean la hipótesis de una guerra posible con Ecuador y Chile, señalando que esta sería con ambos países a la vez, ya que es de esperar que ambos unifiquen sus esfuerzos contra un enemigo común. Las razones para tal conflicto están fundamentadas en la apreciación político-estratégica que tales intelectuales manejan y que ha sido descrita en el punto anterior.

TOMA DE DECISIONES

A nivel no militar existen dos etapas o niveles de toma de decisiones. El nivel nacional, en donde el consejo de ministros en sesión especial es el máximo organismo de la Defensa Nacional, y la Secretaría de Defensa Nacional organismo del ministerio de Defensa que se encarga del planeamiento de la defensa al nivel nacional. Luego tenemos el nivel sectorial y regional en donde están los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales que hacen el planeamiento a su nivel.

Existen tres tipos de planeamiento. El *planeamiento estratégico operativo* (PEO), que determina qué y cuánto se necesita para enfrentar con éxito un conflicto. El *planeamiento estratégico administrativo* (PEA), que determina qué y cuánto de lo que se necesita para enfrentar con éxito el conflicto se puede conseguir con el presupuesto. El *planeamiento de la movilización* (PM), que obtiene todo lo que no es posible obtener mediante el presupuesto. Los niveles de toma de decisiones han sido simplificados en 1987 ya que antes eran tres, el nacional, el de campo de actividad y el sectorial y regional. Sin embargo, estos tres niveles demoraban tanto el planeamiento que se vio la necesidad de simplificarlos y reducirlos a dos.¹⁵

FORMULACION DE LA POLITICA DE DEFENSA

El contenido de las políticas de defensa nacional es clasificado y por lo tanto no puede ser expuesto aquí. Las etapas de toma de decisiones son, sin embargo, conocidas y podemos señalar que para los actores civiles¹⁶ todos los planes

¹⁵ *El Peruano*, Diario Oficial: Decreto Legislativo 435, 27 de septiembre, 1987.

¹⁶ Las etapas en la toma de decisiones en los campos no militares han sido construidas en base a las siguientes leyes: Dec. Ley 434 Ley Orgánica del Ministerio de Defensa; Dec. Leg. 435 Modifican, sustituyen y adicionan

de defensa del país se inician en base al documento denominado "Hipótesis de Guerra", en donde luego de un análisis de la situación internacional, se plantea la posibilidad de que el país enfrente un conflicto bélico con determinado enemigo. Dicha hipótesis es formulada por el ministerio de Defensa a través de la secretaría de Defensa Nacional, que es la institución que maneja los aspectos de defensa en el más alto nivel (nivel nacional). Seguidamente la hipótesis es aprobada por el consejo de ministros en sesión especial (conformado por los ministros más el jefe de la secretaría de Defensa Nacional y los comandantes generales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, que asisten con voz pero sin voto) que es el máximo nivel de decisión del Sistema de Defensa Nacional.

Aprobada la "hipótesis", se da inicio al llamado Planeamiento Estratégico Operativo, que debe arrojar como resultado qué y cuánto se necesita para enfrentar con éxito el conflicto previsto en la "Hipótesis". Como primer paso, la secretaría de Defensa Nacional emite la Directiva de Planeamiento Estratégico Operativo y la envía, en los campos no militares (campo económico, político frente interno, político frente externo y psicosocial), a los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales. Dichas entidades emiten sus respectivas directivas sectoriales o regionales en base a las cuales realizan sus planes

varios artículos al Decreto Ley 22.653, Ley del Sistema de Defensa Nacional; Dec. Leg. 436 Modifican varios artículos del Decreto Legislativo 217; Dec. Leg. 441 Ley Orgánica de la Secretaría de Defensa Nacional; y Dec. Leg. 442 Ley del Sistema de Defensa Civil. Todas ellas publicadas por el diario *El Peruano*, Diario Oficial; Separata Extraordinaria-Leyes Orgánicas de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa y Defensa Nacional. Lima 27 de septiembre, 1987. Además de: el Decreto Ley 22.653, Ley del Sistema de Defensa Nacional; el Decreto Ley 23.118, Ley de Movilización; y el Decreto Legislativo 217, Ley del Poder Ejecutivo, publicados en: Secretaría de Defensa Nacional, *Compendio de Normas Legales de la Defensa Nacional*, Lima, 1985. También ver: Centro de Altos Estudios Militares, *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional*, Chorrillos, 1986.

operativos sectoriales o regionales, determinando sus necesidades para enfrentar el conflicto. Estos planes operativos son, en su momento, aprobados por el consejo de ministros en sesión especial. Aquí termina el Planeamiento Estratégico Operativo y se da inicio a otros dos planeamientos; el Planeamiento Estratégico Administrativo y el Planeamiento de Movilización.

En lo referente al Planeamiento Estratégico Administrativo este tiene por finalidad determinar qué parte de las necesidades que arroja el Planeamiento Estratégico Operativo puede ser satisfecha por el presupuesto. En los campos no militares cada ministerio, organismo público o gobierno regional emite su directiva administrativa. En base a tales directivas realizan una apreciación a mediano plazo a fin de conocer cuál sería su capacidad de satisfacer las necesidades de la Defensa en el período previo al hipotético conflicto. En base a esto trazan un Plan de Objetivos que deberá de ser alcanzado en dicho plazo. A nivel nacional se consolidan todos los Planes de Objetivos de los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales en un "Plan Conjunto de Objetivos Nacional", que es aprobado por el ministro de Defensa. En base a esto, cada ministerio, organismo público y región elabora sus programas directores y su presupuesto.

En los que se refiere a movilización, ésta tiene por finalidad satisfacer las necesidades de la defensa que no pueden ser satisfechas por el presupuesto. El "Planeamiento de Movilización" se inicia junto con el Planeamiento Estratégico Administrativo. Primero, el ministerio de Defensa a través de la secretaría de Defensa Nacional emite una "Directiva de Movilización" a nivel nacional la que es enviada directamente a los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales, quienes emiten sus respectivas directivas de movilización en base a las cuales realizan sus respectivos "Planes Operativos de Movilización". Como insumo para emitir la Directiva de Movilización a nivel sectorial o regional se necesita conocer las necesidades que arroja el Planeamiento Estratégico Operativo, de tal manera que dicho planeamiento tiene que haber terminado para cuando se tenga que emitir las directivas de movilización

sectoriales y regionales. Igualmente, como insumo para elaborar los planes operativos sectoriales y regionales de movilización se necesita la apreciación a mediano plazo y el Plan de Objetivos del Planeamiento Estratégico Administrativo. Los planes operativos sectoriales y regionales de movilización son consolidados en un "Plan Nacional de Movilización", el que es aprobado por el consejo de ministros en sesión especial. Aprobados cada uno de los planes operativos de movilización, cada sector o región elabora su programa director de movilización y su presupuesto de movilización.

Los objetivos, políticas y estrategias en que se fundamentan las fuerzas armadas en materia de defensa exterior del país son clasificados y no se pueden exponer aquí. Sin embargo, las etapas de toma de decisiones son, en cambio, conocidas.¹⁷ Tal como señaláramos recién, todos los planes de defensa del país se inician en base a una hipótesis de guerra, formulada por el ministerio de Defensa a través de la secretaría de Defensa Nacional y aprobada por el consejo de ministros en sesión especial. Esto da lugar al inicio del planeamiento estratégico operativo. Como primer paso de dicho planeamiento la secretaría de Defensa Nacional emite una directiva de planeamiento estratégico operativo. Hasta aquí todo el planeamiento es compartido por el campo militar con los campos no militares. Desde este momento, comienzan el planeamiento

¹⁷ Las etapas en la toma de decisiones en el campo militar han sido construídas en base a las siguientes leyes: Dec. Leg. 434 Ley Orgánica del Ministerio de Defensa; Dec. Leg. 435 Modifican, Sustituyen y Adicionan varios artículos al Decreto Ley 22.653, Ley del Sistema de Defensa Nacional; Dec. Leg. 437 Ley Orgánica del Ejército Peruano; Dec. Leg. 438 Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú; Dec. Leg. 439 Ley Orgánica de la Fuerza Aérea del Perú; Dec. Leg. 440 Ley Orgánica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y Dec. Leg. 441 Ley Orgánica de la Secretaría de Defensa Nacional, publicadas en *El Peruano*, Diario Oficial, *op.cit.* Además, Decreto Ley 22.653, Ley del Sistema de Defensa Nacional; Decreto Ley 23.118, Ley de Movilización; publicadas en: Secretaría de Defensa Nacional, *op.cit.*; y Centro de Altos Estudios Militares, *op.cit.*

puramente militar. Dicha Directiva es enviada al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas quien a su vez, formula su Directiva de Planeamiento, la que es enviada a los institutos de las fuerzas armadas quienes a su vez formulan su Directiva de planeamiento (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea). Cada instituto emite su propia Directiva de Planeamiento a sus elementos de maniobra. El Ejército a los teatros de operaciones (Teatro de Operaciones Norte-TON; Teatro de Operaciones Sur-TOS; Teatro de Operaciones Nor Oriente-TONO), la Marina al Teatro de Operaciones Marítimo-TOMA y la Fuerza Aérea a los Comandos; Comando de Operaciones-COMOP y Comando de Defensa Aérea-CODEF, quienes finalmente realizan su planeamiento operativo. Con esto termina el Planeamiento Estratégico Operativo que arroja qué y cuánto se necesita para enfrentar el conflicto. Se inicia ahora el Planeamiento Estratégico Administrativo que debe arrojar qué de los que se necesita, puede ser obtenido vía presupuesto.

El primer paso de dicho planeamiento es la "Directiva Administrativa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas". Dicha directiva es enviada a los institutos de las fuerzas armadas. En base a esto, cada instituto realiza su apreciación a mediano plazo, a fin de conocer su capacidad para satisfacer los requerimientos para enfrentar el conflicto en el período previo a que este detalle. Luego, se traza un plan de objetivos que deberá ser alcanzado en el mencionado plazo y dichos planes de objetivos de los tres institutos son consolidados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en un "Plan Conjunto de Objetivos" que es aprobado primero por el ministro de Defensa y luego por el consejo de ministros en sesión especial. Luego, en base a dichos planes de objetivos, se realizan los programas directores y el presupuesto.

Finalmente, se lleva a cabo el Planeamiento de Movilización, destinado a obtener los recursos necesarios para enfrentar el conflicto, que no pueden ser obtenidos por el presupuesto. El primer paso de dicho planeamiento es la "Directiva de Movilización" a nivel nacional elaborada por el ministerio de Defensa a través de la secretaría de Defensa Nacional. Esta directiva es

común para los campos no militares y militar. Dicha directiva es enviada al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas quien elabora a su vez, su propia directiva. Para hacer tal directiva, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas necesita como insumo las necesidades que son fruto del Planeamiento Estratégico Operativo. Elaborada la Directiva de Movilización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, éste la envía a los institutos, quienes harán sus propias directivas a fin de enviarlas a sus elementos de maniobra. Los institutos, para emitir sus directivas, necesitan como insumo la apreciación a mediano plazo y el Plan de Objetivos aprobado del instituto. Finalmente, los elementos de maniobra realizan sus Planes Operativos de Movilización, los que son consolidados por el Comando Conjunto de las fuerzas armadas en un Plan de Movilización Militar, que es aprobado por el ministro de Defensa y luego por el consejo de ministros en sesión especial. En base al Plan de Movilización Militar, los institutos realizan sus programas directores de movilización y sus respectivos presupuestos de movilización.

La metodología y el flujograma de toma de decisiones a nivel militar, tiene un paso mas que en los campos no militares, ya que aquí el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es una instancia intermedia de planeamiento entre el planeamiento nacional y el institucional. Sin embargo, el planeamiento puede ser llevado a cabo regularmente debido a que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene personal a tiempo completo y a dedicación exclusiva para realizar esta tarea.

Las etapas de toma de decisiones que aquí se describen son de reciente creación. Datan de septiembre de 1987, fecha en que se reformó el sistema de defensa creándose un nuevo ministerio de Defensa que unifica dentro de sí a la secretaría de Defensa Nacional, al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los tres antiguos ministerios de las fuerzas armadas (Guerra, Marina y Aeronáutica). En lo que respecta a los campos no militares, desaparecieron los comités interminis-

teriales que unificaban a varios ministerios en tres campos: económico, político (interno y externo) y psicosocial. Igualmente, desapareció el Consejo de Defensa Nacional que era el máximo organismo del sistema de defensa, siendo reemplazado por el "Consejo de Ministros en Sesión Especial". Esta nueva organización recién se está experimentando y ha sido adoptada debido a que la anterior no funcionó. La razón de su no funcionamiento fue principalmente los comités interministeriales. Estos eran entidades compuestas por ministros de estado cuya responsabilidad era realizar el planeamiento de la defensa a nivel de campo (económico, político y psicosocial). Quienes formulaban dichos planes para los comités eran las comisiones de planeamiento, que eran una especie de estado mayor de las comisiones, conformadas por funcionarios de categoría de director general. Las comisiones nunca funcionaron debidamente ya que estaban conformadas por funcionarios que no pertenecían a ellas en exclusivo. Eran funcionarios de los ministerios que se reunían eventualmente para realizar el planeamiento de la defensa a nivel de campo. En otras palabras, las comisiones no tenían personal a tiempo completo ni a dedicación exclusiva. Ahora los comités y las comisiones han desaparecido y el planeamiento se hace directamente a nivel nacional por el ministerio de Defensa y a nivel sectorial y regional por los ministerios y regiones. Mientras se implementan las regiones en el país asumen esa función las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES).

Esto significa que cuando se habla de los actores a nivel nacional en materia de la defensa exterior del país, en lo que respecta a los actores civiles, se está hablando todavía a nivel teórico, ya que en la práctica únicamente el presidente de la República juega un rol activo en la defensa nacional. Los otros actores, ministros, jefes de organismos públicos, presidentes de regiones y de CORDES no han participado hasta la fecha en forma activa en la defensa. En el Perú, a pesar de que la Constitución señala en su artículo 270 que toda persona natural o jurídica está obligada a participar en la defensa nacional, ésta es todavía asunto casi exclusivo de los militares.

POLITICA DE APROVISIONAMIENTO

Para dar una visión general de la política de aprovisionamiento de armas, en el caso peruano es necesario tocar algunos puntos ilustrativos de la conceptualización de su defensa.

Al finalizar los años cincuenta una serie de factores, tanto internos como externos, suscitaron en los grupos castrenses una seria preocupación por los problemas de la seguridad interna. Como consecuencia de estas perspectivas de amenazas el CAEM, Centro de Altos Estudios Militares, y otras instituciones académicas militares adoptaron una doctrina de guerra Contrarevolucionaria; esta doctrina, posteriormente, habría de ser el vehículo que sensibilizó a los militares para sus planteamientos reformistas.¹⁸

Cuando en octubre de 1968 el General Juan Velasco Alvarado, después de derrocar al Presidente Constitucional Fernando Belaúnde Terry, implementa una serie de medidas político-económicas, como la nacionalización de empresas norteamericanas ubicadas en el sector minero, energético, comunicaciones y financiero, se inicia un distanciamiento confrontacional con el gobierno norteamericano que desemboca con la salida de la misión militar y la suspensión de venta de equipo y servicio militar a las Fuerzas Armadas del Perú.

Paralelamente a estas circunstancias, las Fuerzas Armadas peruanas inician un proceso de modernización de material bélico, con la intención de mantener el equilibrio militar con los países vecinos. Es importante manifestar que las percepciones de amenaza para la seguridad y defensa del país no sólo provienen de las tensiones interestatales con los vecinos, sino también de una lucha guerrillera, que se inició en los años 60 y que finalizó en los 70.

En los años 80, al emerger formalmente el grupo maoísta "Sendero Luminoso", y posteriormente el "Movimiento

¹⁸ Ver Jorge Rodríguez Beruff, "Los militares y el poder", Mosca Azul Editores, Lima, Perú, 1983.

Revolucionario Tupac Amaru", se entroniza en el país una violencia que ha dejado hasta el momento, según informe de la Comisión del Senador Enrique Bernal, más de 15.000 muertos.¹⁹

Resulta, pues, evidente que la mayor amenaza para la seguridad del Perú tiene su fundamento en el frente interno, razón por la cual la adquisición de material bélico ha estado enmarcada en estos parámetros.

Sin embargo, como producto del distanciamiento de la administración norteamericana de la del Perú, se buscan fuentes de aprovisionamiento diversificada con cuyos canales hasta ahora se mantienen fluidas relaciones. Uno de estos canales ha sido el de la Unión Soviética a quien se le ha comprado armamento para el Ejército y la Aviación. Para la Marina en Italia y otros países europeos.

El Perú, pues, a pesar de las dificultades tanto económicas como políticas mantiene una de las fuerzas armadas mejor equipadas del área, entre las que destaca principalmente su Marina de Guerra.²⁰

La Armada peruana cuenta con navíos grandes aunque de varios años de contruidos, pero también dispone de naves más modernas y pequeñas. A pesar de su amplia costa y de la defensa del mar territorial de 200 millas, no se dispone de un portaaviones pequeño para sus operaciones de mar. Las naves mayores de la Armada Peruana son el BAP Almirante Grau, buque insignia, y el Aguirre. Ambos son cruceros ligeros provenientes de astilleros holandeses, llamados en sus orígenes "De Ruyter" y "De Zenen Provencien", respectivamente. Las

¹⁹ Ver "Violencia y pacificación", documento editado por DESCO y Comisión Andina de Juristas sobre la "Comisión Especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú", presidida por el Senador Enrique Bernal.

²⁰ Ver "International Defense Profile: Peru", by Vicent Grines, International Combat Arms; *The Journal of Defense Technology*, January 1989.

dos naves de 12.000 toneladas fueron construidas antes de la Segunda Guerra Mundial y entraron recién en servicio en 1953.

El Almirante Grau, por su parte, fue comprado a Holanda en 1973 e incorporado oficialmente a la armada en mayo del mismo año; luego de dos años y medio de tareas de modernización, realizadas por la compañía Dry Dock de Amsterdam; el Grau ha sido dotado de modernos sistemas electrónicos y misiles franceses Exocet de superficie.

Por otro lado, el Aguirre ha sido acondicionado con un hangar de 336 metros cuadrados y una pista de aterrizaje de 598 metros cuadrados que le permiten a la nave funcionar como portahelicópteros. Habitualmente el Aguirre lleva una dotación de tres helicópteros antisubmarinos SEA KING SH 3D.

Es importante considerar que de los seis destructores que posee la Armada Peruana, seis provienen de astilleros holandeses y las dos excepciones son los destructores tipo DARING que son el BAP Palacios (anteriormente HSM Diana) y BAP Ferré (antes HMS Decoy), adquiridos a Gran Bretaña en 1969. Cada una de estas naves está equipada con una pareja de cañones de 4.5 pulgadas, 8 lanzamisiles Exocet de un cañón y poseen 3.600 toneladas de desplazamiento.

Las otras seis naves, de procedencia holandesa y del tipo Friesland, entraron al servicio de la Armada peruana entre 1980 y 1982, son barcos de 3.000 toneladas con capacidad de desplazamiento de 30 nudos y artillada cada una con una pareja de cañones Bofor de 4.7 pulgadas.

Las naves más grandes son cuatro fragatas tipo Lupo. De ellas dos fueron construidas en Italia, BAP Melitón Carbajal y BAP Manuel Villavivencio, y las otras dos restantes, BAP Montero y BAP Mariategui, fueron en el SIMA, Servicio Industrial de la Marina, en el Callao, principal puerto del Perú. Estas naves de 2.500 toneladas de desplazamiento y de 113 metros de eslora no sólo están equipadas con el armamento aéreo más eficaz de la marina peruana que son los sistemas lanzamisiles de ocho cañones Albatross-Aspide, sino también, con ocho misiles de superficie Otomat y un helicóptero AB-212

ASW que se utiliza para alcanzar blancos camuflados tras el horizonte.

Por otro lado la adquisición, a comienzos de los años 80, de seis navíos NAR-M-PR72P de ataque y desplazamiento rápido además de artillados con misiles, coloca al Perú en clara posición disuasoria frente a flotas enemigas mayores. Al estar dotadas de cuatro misiles Exocet y desarrollar velocidades que superan los 36 nudos, estas naves son importantes soportes de una fuerza de ataque de superficie.

Sin embargo, el grueso de la ofensiva de la marina del Perú reside en su poderosa fuerza submarina. Esta fuerza está integrada por doce submarinos de ataque con motor diesel en la que se incluyen una nave Guppy tipo 1A y cuatro Mackerel. Anteriormente era dos tipo Guppy, pero un desafortunado accidente a fines del año 88 de un pesquero japonés con el submarino "Pacocha", lo echó a pique y actualmente sólo está operativo el "Pradera".

Los cuatro submarinos Mackerel entraron en servicio en los años cincuenta y llevan los nombres de BAP "Dos de Mayo", "Abtao", "Angamos" e "Iquique".

Los seis submarinos restantes, de fabricación alemana, son del tipo 1200, construidos a fines de los 70 y a comienzos de los 80, desplazan 1.290 toneladas y sumergidos desarrollan una velocidad de más de 21 nudos. Estos artefactos bélicos son sumamente silenciosos y de difícil ubicación, aún para los sofisticados sistemas de detención. Están dotados de 14 torpedos de 21 pulgadas que se disparan por ocho tubos montados en la proa.

Es importante considerar, que los navíos de superficie están ya cercanos a su obsolescencia y que ninguna nave peruana de esta naturaleza, a excepción de las Lupo, podría operar en situación de riesgo mediano. Considerando la situación económica por la que transcurre el país, es difícil considerar que se decida reemplazar las unidades antiguas por unas más modernas y que es posible que en lo futuro se utilicen los astilleros del SIMA para la construcción de nuevas naves.

Por su parte la Fuerza Aérea Peruana (FAP) cuenta con 170 aviones de combate, 120 helicópteros y 230 aeronaves de transporte y entrenamiento. Los aparatos de combate de más avanzada tecnología son los 12 Mirage 2000 de factura francesa. Como se sabe estos aeroplanos son unos mono motores que pueden alcanzar la velocidad de Mach 2.35, es decir 2.800 km/hora. Están artillados con dos misiles tipo Matra Super 530d, de alcance medio guiados por radar; dos Magic 2R500 de ondas térmicas y dos cañones gemelos DEFA 554 de 30mm., que están emplazados en la parte inferior del fuselaje y con una capacidad de fuego de 125 descargas. Estos aviones son el sustento principal de la defensa aérea peruana.

La Fuerza Aérea peruana, posee también 20 Mirage 5P para operativos en tiempo despejado que pueden utilizarse fácilmente en blancos terrestres. Estas naves apoyadas con los misiles Tierra-Aire SA3, de alcance medio de fabricación soviética, están ubicados en las principales bases en Lima y Arequipa.

Hay, además, dos escuadrones de bombarderos ligeros formados por 40 Camberras de manufactura inglesa, B(1)-8,-56,-68 que tienen más de 20 años de antigüedad y que pueden cargar cuatro toneladas de bombas desarrollando una velocidad máxima de 870 km/H, con una autonomía de vuelo de 1300 km. Estas naves, en caso de lanzarse sobre un sistema antiaéreo moderno sería un blanco muy fácil.

Entendiéndose que las perspectivas de amenaza son principalmente del frente interno y en segundo nivel de los países vecinos, los aviones de mejor operatividad son los equipados para atacar blancos terrestres. En este rubro están considerados los 30 Cessna A-37B, que conforman dos escuadrones de ataque para operaciones antisubversivas y 40 Sukhoi soviéticos SU-22 Fitter-F, agrupados en dos escuadrones de ataque.

Es importante considerar que el Perú es la única nación sudamericana equipada con aviones soviéticos. El SU-22 Fitter-F es una variante del SU-17 MK, que es un avión de ataque con

geometría variable. El Fitter-F presenta aletas dorsales y superior de grandes dimensiones, necesarias para poder manejar la fuerza propulsora de 11.500 kg. de turbina Tumansky R-29BS-300, de combustión retardada. Pero, el instrumental electrónico del avión peruano es inferior al de los modelos soviéticos corrientes.

Por otro lado la Fuerza Aérea del Perú se encuentra en un plan de renovación de su parque de aviones de transportes soviéticos Antonov An-26, por 15 Antonov An-32 Cline, en base a un acuerdo de comercio compensado.

Además, la FAP cuenta con aviones de entrenamiento suizos Pilatus PC-6, helicópteros de la RFA, de Italia, de Estados Unidos y aviones brasileños EMB-312 Tucano.

Por su parte la URSS, con la intención de conservar las buenas relaciones con Perú, ha reacondicionado, a muy bajo costo, los SU-22 peruanos dotándolos de instrumental electrónico moderno, equipo para control de fuego y turbinas Tumansky R-298, que son los motores diseñados para los MIG-27.

Pero, es el Ejército del Perú la fuerza armada más importante no sólo históricamente sino la que mayor gravitación ejerce en la toma de decisiones políticas. El país se encuentra dividido en cinco regiones militares, con unidades armadas en cada una de ellas. Tiene en sus filas a más de 75.000 efectivos y 180.000 reservistas entrenados.

El Ejército está organizado en tres brigadas blindadas, cuatro mecanizadas, siete divisiones de infantería, una brigada especial de misiones en la selva, una brigada de operación aérea y de comando, un destacamento independiente de carros blindados, cuatro batallones independientes de infantería, ocho batallones de ingenieros y cuatro escuadrones de helicópteros.

Sin lugar a dudas el poderío del Ejército se sustenta en sus 250 tanques de fabricación soviética T 54/55. Cada una de estas variedades de tanques está artillado con un cañón estriado de 100mm., una ametralladora antiaérea de 12.7mm. montada sobre la torreta central y dos ametralladoras de 7.62mm. ubicadas dentro del casco. Cada unidad tiene un peso de

aproximadamente 40 toneladas y desarrollan, en carretera, una velocidad de 30 km/h.

Entendiéndose que el T54 posee un blindaje de 203mm., mientras que el T55 tiene 150mm.; estos pesados instrumentos de guerra tienen una limitada operatividad, ya que los mismos no podrían ser empleados en zonas muy accidentadas o en regiones selváticas.

Pero los tanques soviéticos están apoyados por 100 carros ligeros AMX 13 de origen francés que pueden desplazarse a una velocidad de 60 km/h y con un radio de acción de 400 km sin aprovisionarse de combustible. Tanto los tanques soviéticos como los carros franceses son artefactos diseñados a fines de los cincuenta que ahora empiezan a ser considerados obsoletos. las fuerzas ligeras, por su parte, cuentan con 60 vehículos de reconocimiento M8/20 y 20 Fiat 6616. Las unidades blindadas y los regimientos mecanizados cuentan con 280 blindados MII3 para transporte de efectivos.

Pero donde la influencia soviética es más enfática es en las unidades de artillería; donde las 276 piezas de artillería de campaña de 105mm. son de fabricación soviética, de la misma nacionalidad son los 24 lanzacohetes múltiples BM-21, de 122mm. y 40 tubos, montados en camiones Ural-375D 6x6. Este material da la capacidad de poder saturar un área con 960 proyectiles de 20 kg. en un tiempo relativamente corto.

Por su parte la movilidad aérea, uno de los factores importantes en la lucha contrasubversiva, está basada en 30 helicópteros Mi-8 y también en los helicópteros HIp, los mismos que han sido utilizados con mucho éxito, en territorio montañoso como el Afgano, por las tropas soviéticas. Ultimamente han sido adquiridos helicópteros de ataque Hind-D, que es una variante del Hind-A, que porta una ametralladora de cuatro cañones de 12.7 mm. además de dos "hardpoints" y dos disparadores gemelos ubicados en los extremos de un par de consistentes aletas adheridas en los laterales del fuselaje.

Es importante manifestar que el Hind-D, está también equipado con mecanismos sensores, televisión para niveles de

baja visibilidad, radar, señuelos y en algunos casos rayos láser para ubicación de blancos.

Se debe manifestar, por otro lado, que las fuerzas armadas habitualmente le dan apoyo a las fuerzas policiales no sólo en su lucha contra la subversión sino también contra el narcotráfico.

POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY

Carlos María Lezcano*

* Trabajo no presentado en el seminario CEEA/FLACSO e incluido en este volumen dada la afinidad y aporte al tema central de éste y, por ser parte del programa de estudio comparado que se llevó a cabo con el resto de las investigaciones.

Este trabajo centra su atención en la interpretación de la política exterior paraguaya durante el régimen del Gral. Alfredo Stroessner desde la perspectiva de seguridad y las percepciones de amenaza, como una forma de ver el peso que éstas tuvieron en el sistema de decisiones respecto a la primera. Para esta correlación tomamos los trabajos de Melissa H. Birch y Frank O. Mora referidos a la política exterior del régimen anterior en sus formulaciones económicas y diplomáticas.

Revisamos los supuestos de seguridad implícitos en tales políticas y con estos elementos en la mano -y la ayuda de un tercer aporte de José Luis Simón-, intentamos ver si se produjeron cambios en el contexto de seguridad, siempre tomando en cuenta las alteraciones en las relaciones del Paraguay.

Finalmente, guiados por las *hipótesis* y *proposiciones* de Augusto Varas, nos aproximamos al Contexto de Seguridad (CS), a las Percepciones de Amenaza (PA) del stronismo y a las que pudiera desarrollar el nuevo régimen paraguayo.

POLITICA EXTERIOR PENDULAR Y ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PROGRAMATICA

Desde el golpe de estado de mayo de 1954, que llevó al Gral. Alfredo Stroessner al poder y al gobierno, la política pendular paraguaya empieza a oscilar hacia el lado brasilero.

Los orígenes de la política pendular deben encontrarse en la administración de Higinio Morínigo, que gobernara desde 1940 hasta 1948. Aunque otros autores quieren encontrar las raíces en períodos anteriores, los estudios de Birch y Mora, con más aportes sobre el tema, coinciden en designar a la administración de Morínigo como la iniciadora de propuestas que permitieron al Paraguay liberarse de la dependencia unipolar de la Argentina, sobre todo en lo que a intercambio comercial respecta.

También se ha querido ver en este cambio del predominio argentino sobre las decisiones paraguayas la influencia del Partido Colorado que pretendía romper de esta forma el eje

Asunción-Buenos Aires controlado por los liberales por más de cuatro décadas. Melissa Birch sostiene una tesis contraria y afirma que "la política pública en el Paraguay no cambia de acuerdo con el partido político en el poder, sino en respuesta a las condiciones económicas y políticas públicas de los países vecinos".¹ Es cierto que Buenos Aires ha tenido una gran influencia sobre el país durante el período de gobiernos liberales que va de 1904 a 1940, e inclusive hasta el final del gobierno de Morínigo, que amplió las relaciones con Estados Unidos y Brasil pero balanceando mediante buenos contactos con agentes militares argentinos pro-Eje. Hay que tomar como dato que Paraguay no le declaró la guerra al Eje sino hasta 1945. Para sintetizar esa influencia de la Argentina es válido lo afirmado por Mora: "Políticamente, muchas veces dirigentes paraguayos fueron manejados por la Argentina para que sigan las directrices de dicho país y, cuando el gobierno paraguayo se mostraba reacio a las demandas o presiones ejercidas por la Argentina, ésta reducía la asistencia económica o financiaba a grupos de exiliados que trataban de derrocar al gobierno. En otras palabras, hasta que Stroessner asumió el poder en 1954, el Paraguay fue prácticamente un satélite de la Argentina".²

Teniendo en cuenta que Morínigo prácticamente rompió con los liberales, se debe encontrar en otras justificaciones el cambio de prioridades en las relaciones con los dos países más importantes en la sub-región. Pero también es conveniente matizar la visión de "decisiones de Estado" que priman en el momento de fijar prioridades, como se puede desprender de una lectura muy lineal de la cita de Birch. Son múltiples factores los que intervenían en el complejo sistema de toma de decisiones

¹ Melissa Birch, "La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra", *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción, CPES, vol. 25 (73): 74, septiembre-diciembre, 1988.

² Frank Mora, "Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo", *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción, CPES, vol. 25 (73): 259, septiembre-diciembre, 1988.

del régimen *militar patrimonialista* que intercambiaba prebendas por lealtades políticas de manera de mantener soldada una cadena de clientelas que le diera soporte.³ Pero sí se puede afirmar que primariamente fueron razones de equilibrio de poder las que hicieron cambiar el sentido de las tradicionales relaciones con la Argentina, privilegiando durante un largo período al Brasil en el sistema de relaciones exteriores del país.

Pero esa preferencia no significó una disminución radical de la relación con la Argentina, sino una ruptura con la hegemonía de ese país. Lo que siguió fue un permanente pendular entre los dos grandes -Brasil y Argentina- de manera a equilibrar la seguridad del país y los propios intereses del régimen autoritario de Stroessner. Esta es la clave en que deben ser interpretadas las decisiones en materia de relaciones exteriores: Stroessner se embarcó en la marcha hacia el Este pero permitió al mismo tiempo el desarrollo de proyectos viales y de infraestructura con la Argentina. En términos de seguridad, Stroessner permitió la proyección estratégica del Brasil y de la Argentina por todo el territorio paraguayo a cambio de un *equilibrio inestable* en las relaciones con ambos. Brasil desarrolló los proyectos de unión carretera de Concepción -ciudad puerto sobre el río Paraguay- con Pedro Juan Caballero -ciudad fronteriza con el Brasil- al norte de la región Oriental del país, con lo que Brasil se proyectaba sobre el Chaco paraguayo; también desarrolló desde el reinicio de las relaciones bilaterales en 1956, la conexión paraguaya de Coronel Oviedo con el Paraná, que debía ser completada con la parte brasilera de conexión vial al puerto de Paranaguá, concesión brasilera al Paraguay para un puerto marítimo. También de esa época datan los acuerdos para la construcción de un puente sobre el río Paraná que uniera los dos países y el estudio para el aprovechamiento hidroeléctrico de los Saltos del Guará. Precisamente

³ Carlos María Lezcano, "El régimen militar de Alfredo Stroessner. Fuerzas Armadas y política en el Paraguay (1954-1989)". *Documento de Trabajo*, N° 1, pp. 16-18 (Serie Roja), Asunción, GCS, mayo, 1989.

estos saltos provocaron el único incidente serio a los diez años de reiniciadas las relaciones bilaterales cuando en 1966 Brasil ocupó militarmente la zona. La solución se dio a la brasilera: el compromiso de desarrollar conjuntamente un proyecto hidroeléctrico que sería aprovechado en partes iguales. Este proyecto fue llevado adelante dentro del más riguroso secreto, tanto que ni el pre-proyectista, Marcondes Ferraz, se enteró de su elaboración. Muchos consideran que fue Itamaratí (cancillería brasilera) la encargada de prepararlo, pero otros sostienen que nunca el proyecto fue liberado del control de las FF.AA., idea que compartimos por el conocimiento de las regulaciones de seguridad que impusieron los militares brasileños a toda la obra, y la suspicacia respecto a todos los aspectos relacionados a ella que no permitieron la autonomía a la cancillería brasileña sobre el tema.

Para equilibrar el excesivo poder que tendría Brasil en la sub-región, Paraguay y Argentina desarrollaron desde el inicio de la era stronista los estudios de factibilidad para las hidroeléctricas Yasyretá-Apipé y Corpus. Estos proyectos, aguas abajo de donde se instalaría la represa brasilero-paraguaya, tuvieron el objetivo de balancear la potencia hidroeléctrica y buscaron eliminar la dependencia energética del Paraguay y la Argentina en el futuro.

La Argentina también desarrolló proyectos de unión vial más fuertes con el Paraguay a la par que se producía la aproximación brasilera. Facilitó la conexión de Asunción con Encarnación, unida por transbordador de ferrocarril a Posadas (Argentina), además de la unidad ferrocarrilera preexistente. A lo que se debe sumar proyectos de puentes en distintos puntos próximos a Asunción, vecindad que la Argentina supo aprovechar a su favor, teniendo en cuenta que Clorinda, ciudad de la provincia argentina de Formosa, está a menos de 50 kilómetros de la capital paraguaya, mientras que Foz do Iguazú, la ciudad brasilera más cercana, está a más de 300 kilómetros.

Esta relación de *equilibrio inestable* favoreció particularmente al gobierno de Stroessner, que así pudo ocuparse de la única amenaza que acosó al largo régimen militar: el peligro

comunista y el enemigo interior. La supuesta amenaza de una nueva confrontación armada con Bolivia mantuvo vivo el síndrome de "fortaleza sitiada"⁴ y de esta manera pudo mantener la cohesión interna de las fuerzas, pero de esto no pasó. Las cifras comparadas de importaciones de armas de los dos países pueden dar una idea:

RESUMEN DE LAS FUERZAS ARMADAS A 1987⁵

Armamentos

EJERCITO

(Cantidad/Tipo)

Tanques:

12 M-4A3

12 M-3A1 (liviano)

12 M-8 (vehículos de combate artillados)

20 EE-9 Cascavel

Carros Blindados

p/trasp. personal

3 M-2 Semioruga

10 EE-10 Urutú

Artillería: Cañones costeros: 6 Mk V 6 pulgadas (152 mm); Obuses: 25 modelo 1927/1934 de 75 mm; 48 M-101 de 104 mm; Mortero: 18 mm, 4,2 pulgadas (107 mm).

Anti-tanque: Cañón sin retroceso de 75 mm.

Defensa aérea: cañones: 20 de 20 mm; 10 M-1A1 de 40 mm.

Aviación del Ejército: 8 Fokker S-11. Helicópteros: 3 Bell 47G.

⁴ Augusto Varas, *La Política de las Armas en América Latina*, FLACSO-Chile, pp. 191, 1988.

⁵ Fuente: The International Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance 1987-1988*. London, 1987. Citado en *Limitación de Armamentos y Confianza Mutua en América Latina. Estudio Estratégico de América Latina*. Santiago, CLADDE-RIAL, 1988.

MARINA

Defensa Fluvial: 2 clase "Paraguay", 1 clase "Itaipú", 2 ex-dragaminas argentinos clase "Bouchard".

Barcos de patrullaje: 9 costeros menos de 100 toneladas.

Anfibios: 1 barcaza de desembarco (con helicópteros UH-12), 2 barcaza de desembarco utilitario.

Apoyo/carga: 3

Cuerpo de Defensa Costero: cañones: 3 pulgadas (75,2 mm): 8 M-1911; 6 k V de 152 mm.

FUERZA AEREA

8 aviones de combate, ningún helicóptero artillado. Escuadrón compuesto: 1 contrainsurgencia: 5 EMB-326 "Xavante".

Enlace: 7 Cessna.

Helicópteros: 8 OH-13A, 2UH-12.

Transporte: 1 escuadrón con 16 Douglas (3 DC-6B, 11 C-47 y 2 C-54), 1 DHC Twin Otter (VIP), 1 DHC-3 Otter, 4 CASA C-212, PBY-5A Catalina.

Entre las armas convencionales más nuevas están las subametralladoras Madsen modelo 46, la sueca Carl Gustav Kpist 45 la israelí Uzi. Este tipo de armas fueron entregadas al Regimiento Escolta Presidencial y a otras tropas de élite.⁶

Comparando con Bolivia, en base a las mismas fuentes, la capacidad operativa paraguaya en materia defensa es menor a la mitad de la boliviana. Solamente algunos elementos comparativos: Bolivia tiene 24 Cascabel, 60 M-113, 15 V-100 Commando, 24 MOWAG Roland, 24 Urutú; cuenta con 48 aviones de combate y con el doble de efectivos militares y paramilitares.

Si a esta diferencia agregamos la disposición de las fuerzas paraguayas sobre el territorio nacional, la hipótesis de conflicto con Bolivia queda relegada a un nivel secundario: dos

⁶ Ver DMS Market Intelligence Report, 1986.

de los tres cuerpos de Ejército estaban ocupando las áreas de mayor concentración poblacional del país; el I Cuerpo, compuesto de una división de Caballería y dos de Infantería, controlaba Asunción y parte de las regiones Oriental y Occidental, y el II Cuerpo controlaba gran parte de la región Oriental. Solamente el III Cuerpo, con dos divisiones incompletas de las tres que conformaban el cuerpo, estaba dispuesto para administrar la seguridad de la mayor parte del Chaco y los límites con Bolivia. Esta disposición de las fuerzas reflejaba claramente percepción de amenaza más importante para el régimen anterior: el enemigo interno.

CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DE RELACIONAMIENTO CON LOS PAISES MAS INFLUYENTES EN LA POLITICA EXTERIOR PARAGUAYA: LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS, ARGENTINA Y BRASIL

Desde el inicio del régimen de Stroessner, Paraguay respaldó a los Estados Unidos en todas las cuestiones de seguridad planteada ante las Naciones Unidas o en la Organización de Estados Americanos, sobre todo por el "temor" paraguayo hacia actividades subversivas contra el gobierno.⁷ En 1965 el Paraguay envió una fuerza de 200 hombres para apoyar la intervención norteamericana a República Dominicana y ese mismo año aceptó la Resolución Selden, que autorizaba la intervención unilateral de los EE.UU. en "caso de una amenaza directa o indirecta por parte de la subversión comunista".⁸ A esta sumisión paraguaya EE.UU. correspondió con "ayuda militar, entrenamiento policial y asistencia técnica y

⁷ Frank Mora, *op.cit.*, p. 263.

⁸ Frank Mora, *op.cit.*, p. 263.

económica".⁹ Pero algo nunca tolerado por Stroessner fue la intromisión en *sus* asuntos internos, y así comenzaron las tensiones bilaterales. En 1972 y 1973 una conocida red de traficantes de drogas que operaba desde Marsella hacia los Estados Unidos, utilizando Asunción como punto de tránsito, obligó a la administración Nixon a presionar al General-Presidente para que desbaratara la operación. Cuando Stroessner no demostró voluntad o capacidad para cumplir con las exigencias de Estados Unidos, éste recurrió al recorte de la cuota de azúcar del Paraguay y promulgó una resolución legislativa para cortar con las ayudas económicas a todos los países que no cooperaran en la lucha contra el narcotráfico. La reacción del dictador fue recurrir al Japón para explorar las posibilidades de mantener un nivel de ayuda financiera,¹⁰ con lo que Stroessner demostró que no aceptaría ninguna tutela en materia de "asuntos internos". A partir de la administración Carter las tensiones se agudizaron: el embajador Robert White presionó permanentemente en materia de defensa de derechos humanos y por conseguir una liberalización del régimen stronista, cosa que no avanzó. Durante las dos administraciones de Reagan la presión continuó tomando distintas formas, hasta el nombramiento del embajador Clyde Taylor, un funcionario de carrera que se desempeñó como Secretario Asistente en el Bureau de Narcóticos Internacionales del Departamento de Estado, acontecimiento que llevó la tensión a límites nunca antes registrados. Se llegó a producir un punto de fricción que puso en riesgo la ruptura de relaciones: una demostración al representante diplomático norteamericano organizada por la organización civil Mujeres por la Democracia en una residencia privada fue atacada por una unidad policial que disparó gases lacrimógenos al interior de la casa, poniendo en riesgo la seguridad del embajador y su esposa, por lo que éste solicitó la

⁹ Frank Mora, *op.cit.*, p. 263.

¹⁰ Frank Mora, *op.cit.*, p. 264.

intervención de *marines* pertenecientes a la guardia de la embajada que entraron en operación sin ayuda de la policía local desconociendo restricciones de ésta.

La Argentina de hecho comenzó a decrecer en influencia sobre Asunción desde la llegada al poder de Alfredo Stroessner, pero mantuvo buenas relaciones durante los gobiernos militares de las décadas del sesenta y setenta. Se dieron relaciones de cooperación militar y policial que significó sobre todo intercambio de presos políticos, informaciones de inteligencia para lucha "antisubversiva" y, por parte de la Argentina, venta de armamento como los tanques livianos M3A1 reacondicionados por Bernardini y los M4 Firefly, y rifles FAL 7.62 mm. Pero las relaciones se pusieron difíciles con la llegada de la democracia a la Argentina en 1983. Alfonsín se refirió al régimen de Stroessner como una dictadura, situación que se agravó con las vinculaciones del régimen local con militares que huyeron de la Argentina cuando el triunfo radical. Sobre estos militares fugados pesaban acusaciones de participación en la "Guerra Sucia", y la inteligencia argentina dio a conocer supuestos planes de desestabilización del proceso de apertura que estuvieron dirigidos por esos militares desde el Paraguay. En todo el período constitucional de Alfonsín, que coincidió con los últimos seis años del dictador paraguayo, el presidente argentino no accedió a ninguna de las insinuaciones de entrevistas entre ambos; en cambio, sí se produjo un incidente diplomático serio, además de situaciones conflictivas por cuestiones de límites. El embajador paraguayo en Buenos Aires, Luis González Arias, en 1986 criticó duramente al gobierno argentino por supuestas injerencias en los asuntos internos, lo que provocó la reacción del palacio San Martín (Cancillería argentina), que prácticamente exigió la salida del embajador González Arias. "El ministerio de Relaciones Exteriores en Asunción no pudo menos que desautorizar las declaraciones del

embajador y en consecuencia tuvo que cambiarlo".¹¹ Pero el incidente más delicado fue la ocupación por parte de autoridades portuarias paraguayas de la isla argentina Entre Ríos en el río Paraná, lo que provocó tensiones límites según declaraciones del último embajador de Stroessner ante Buenos Aires, Miguel Angel Bestard. Este afirmó que hubo riesgos hasta de un enfrentamiento armado.¹²

Con el Brasil las relaciones fueron crecientes por el estrecho vínculo mantenido entre ambos gobiernos militares y sus emprendimientos conjuntos, y porque las condiciones económicas de los dos países permitía no poner demasiadas atenciones en aspectos que podrían haber creado dificultades, como por ejemplo el contrabando en los dos sentidos que se producía a lo largo de toda la frontera paraguay-brasilera. Desde el Brasil se introducía todo tipo de productos manufacturados, autos robados y otros; desde el Paraguay entraba ganado en pie, madera en rollo, soja, y productos electrónicos importados de los países nuevos desarrollados. Pero el avance de la "abertura" brasileña y la profundización de su crisis económica produjo cambios que inmediatamente se hicieron sentir en Asunción, y particularmente a nivel de la cancillería. El cónsul paraguayo Justo Eris Almada y también administrador del entrepuesto en la ciudad-puerto de Paranaguá estaba siendo sindicado por las autoridades del Estado de Paraná como uno de los "capos mafiosos" que manejaba una de las redes delictivas más importantes de ese Estado y del Brasil. Según afirmaciones de autoridades brasileiras el entrepuesto paraguayo servía de punto de re-embarque para armas compradas supuestamente por Paraguay pero cuyo último destino real era Sudáfrica; también

¹¹ José Luis Simón, "Aislamiento político internacional y desconcertación. El Paraguay de Stroessner de espaldas a América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción, CPES, Vol. 25, (73): 225, septiembre-diciembre, 1988.

¹² *Análisis del Mes*. Servicio de Consultoría Informativa. Asunción, BASE-ECTA, abril, 1989, p. 5.

se afirmó que desde este punto se operaba el contrabando de diamantes, autos de lujo robados en Europa, y servía de puerto de salida a soja brasileira que entraba como paraguayana y por lo tanto con mejor cotización. El cónsul Alamada es conocido por la cuantiosa fortuna, la que él justificaba por las operaciones de intermediación de soja que realizó durante su administración del entropuesto, operaciones que él considera legales. Pero es de conocimiento general en los dos países la relación del ex-diplomático y ex-político, detenido después del golpe del 2 y 3 de febrero, con los delitos antes expuestos, además del contrabando de insumos microelectrónicos que introducía al Brasil con otros ex-dirigentes colorados combatientes stronistas, como se reconocían los seguidores de Stroessner. Estas actividades que desarrollaba el funcionario paraguayo fueron afectando cada vez más a la gobernación del Estado encabezada por el Dr. Alvaro Díaz, la que presionó a Itamaratí, y ésta a la cancillería paraguaya que después de muchas dilaciones decidió remover a su representante, y lo propio hizo la Administración de Navegación y Puertos, que alejó a Almada del cargo de administrador del entropuesto.

También la cancillería brasileña adoptó cambios sutiles, pero que tienen significados dentro del lenguaje diplomático: nombró a un civil de carrera, el Dr. Suárez Carbonar, como embajador ante Asunción en reemplazo de uno de los dos últimos embajadores militares que le quedaban a Itamaratí en el mundo, y evitó todo encuentro del segundo presidente civil de la "Nova República", el Dr. José Sarney, con el Gral. Stroessner. Solamente se limitaron a encuentros en la frontera con motivo de alguna inauguración o fin de obras importantes en Itaipú que la cancillería local utilizaba como excusa para forzar un encuentro.

Pero sin dudas, el mejor ejemplo de aislamiento regional de la diplomacia paraguaya fue su exclusión de las negociaciones para el mercado común sub-regional que iniciaron Brasil,

Argentina y Uruguay en 1986.¹³ Esta situación lastimó mucho la credibilidad del antiguo régimen, lo que sumado a la presión de los Estados Unidos modificó el contexto de relaciones exteriores, y por lo tanto también el de seguridad, del Paraguay.

CONTEXTO DE SEGURIDAD (CS) Y PERCEPCIONES DE AMENAZA (PA) EN ESTE CUADRO CAMBIANTE DE LAS RELACIONES EXTERIORES PARAGUAYAS EN LA FASE TERMINAL DEL REGIMEN ANTERIOR

Consideramos que estos cambios en las relaciones diplomáticas y económicas, producto de modificaciones ideológico-políticas y estratégicas operadas en esos países son los factores determinantes en las alteraciones del CS y en las PA del Paraguay bajo el régimen de Stroessner. En este sentido seguimos a Augusto Varas cuando señala que entiende por seguridad "la posibilidad de mantener y desarrollar los principales valores e intereses que aparecen como nacionales en un contexto internacional en el cual existen otros agentes estatales con las mismas intenciones".¹⁴ En el mismo sentido tomamos su *primera hipótesis* que define que "el CS depende del conjunto de elementos internacionales que cada agente estatal percibe como perteneciendo y determinando sus posibilidades de realización de valores e intereses", y en este sentido vemos el *fundamentalismo ideológico* de todo el período del régimen militar de Stroessner. En 1985, el Sub-Comité de Estudio N° 3 de la XVII promoción del Colegio Nacional de Guerra, concluye sobre los Objetivos Nacionales Actuales de Seguridad lo siguiente: "El Estado paraguayo, basado en una ideología nacionalista, popular y desarrollista, ética y moralmente, cristiana y occidentalista, sufre la agresión del comunismo

¹³ José Luis Simón, *op.cit.*, p. 208.

¹⁴ Augusto Varas, *op.cit.*

internacional, y para hacer frente a la misma se han fijado objetivos a alcanzar y mantener".¹⁵ Este es el discurso de seguridad del período.

Esas premisas ideológicas (hipoteca ideológica, como le llama Simón) son las que contaminan todas las aproximaciones al CS y las que condicionan las PA. Como define Varas en su proposición (2), "en la medida que la forma de accionar de cada agente estatal en el CS previamente definido también depende de su forma de aproximación a él, es necesario estudiar el carácter de cada aproximación estatal a sus respectivos CS especificando las metas, valores e intereses que espera realizar en él". Desde esta aproximación y de las variaciones que tiene el CS desde esa perspectiva tan poco matizada es que deben entenderse las posiciones terminales del régimen de Stroessner, cerrado en sí mismo, y sintiéndose amenazado por antiguos aliados, que efectivamente estimaron como altos los costos de una dictadura militar prebendaria que podría ser a su vez amenaza a las democracias emergentes en la región. Así explica Varas: "cada CS depende de la percepción que cada agente estatal tiene del peso que adquiere el acuerdo interno (elementos intranacionales) sobre el conjunto del sistema interdependiente de seguridad. Igualmente, esto implica que cada agente estatal percibe de manera distinta el efecto externo que tienen las alteraciones de las relaciones internas en su propio país". También este *encapsulamiento estratégico* hace que todo lo que interna y externamente afecte al modelo patrimonialista prebendario sea considerado amenazante y por lo tanto sea relacionado con la seguridad del régimen. En su proposición (4) Varas señala que en las percepciones de rompimiento del equilibrio entre los factores internos y externos, y en el intento por recuperar tal equilibrio perdido, debieran buscarse en determi-

¹⁵ Colegio Nacional de Guerra. Directiva Académica 2/85. Objetivos Nacionales. Asunción, Consejo de la Defensa Nacional, XVII promoción, año 1985, p. 50.

nados casos las respuestas armamentista de algunos agentes estatales.¹⁶ En este sentido, el aislamiento cada vez más agudo del régimen, y los límites del crecimiento económico le hacen percibir la necesidad de inversiones en armamentos. En esta década se da una escalada de compra de material bélico para todas las ramas, inversiones que estuvieron casi paradas durante las décadas anteriores: en 1980 se compraron los 12 tanques livianos y tres nuevos M4 Sherman a la Argentina y los Xavantes al Brasil; en 1982 se incorporaron 12 nuevos aviones de entrenamiento Aerotec T-23 Iurapurú del Brasil; en 1983 se ordena a un astillero de Río de Janeiro la construcción del Itaipú (nave de patrulla fluvial), la que fue entregada en 1985; en 1984 se compraron los Cascavel y los Urutú; en 1985 los helicópteros Helibias Esquilo;¹⁷ en 1987 se ordenan seis aviones de entrenamiento Tucano de producción brasilera; finalmente en 1988 se ordenaron vehículos y armas para lucha de contrainsurgencia y antimotines por valor de 40 millones de dólares al Brasil.¹⁸

CAMBIOS DESPUES DEL GOLPE DEL 2 Y 3 DE FEBRERO

Esta doble deformación interna y externa del stonismo es la que determinó su final. Por un lado el límite de la economía, incapaz de seguir sosteniendo un sistema prebendario que sumaba cada vez más costos y la excesiva concentración de poder acumulado por el General-Presidente y su entorno hacían cada vez más reducido el espacio y exigían lealtad absoluta.

El resurgimiento democrático en la región y los cambios en la política exterior norteamericana no hicieron más que agravar las tensiones internas y dificultar a su vez las relaciones

¹⁶ Augusto Varas, *op. cit.*, p. 300.

¹⁷ DMS Market Intelligence Report, 1986.

¹⁸ Análisis del Mes, diciembre de 1987 y diciembre de 1988.

exteriores del régimen, con lo que se produjo un "efecto dominó" que terminó por volcar la última pieza cuando el golpe del 2 y 3 de febrero.

Las reacciones internas y externas fueron inmediatas. La liberalización política hace que la atención de problemas de demandas sociales y políticas sea más participativa, aunque no logre el nivel deseado aún. En materia de relaciones internacionales se pudo sentir el cambio de la Argentina que solicitó ser la primera en reconocer al nuevo gobierno provisorio en los días inmediatos al golpe. Estados Unidos apoyó las medidas de liberalización y se vio la respuesta administrativa del Gral. Rodríguez de permitir la llegada y operación de aviones fumigadores norteamericanos para rociar las plantaciones de marihuana. Pero el espaldarazo claro fueron los de la delegación de la Internacional Socialista encabezada por la senadora española Elena Flores, que saludó al Gral. Rodríguez al día siguiente de las elecciones del 2 de mayo, y luego la visita de los presidentes de Brasil, Argentina y Uruguay para los actos de asunción al mando del presidente electo.

A partir de este nuevo marco del CS y las PA deberán ser revisados detenidamente. Tanto la Cancillería guiada por un político de experiencia como el Dr. Luis María Argaña, como el Gabinete Militar de la Presidencia de la República a cargo del Gral. Regis Aníbal Romero, también graduado en relaciones internacionales, están poniendo al día las cuestiones que configurarán la nueva agenda de seguridad del gobierno presidido por el Gral. Andrés Rodríguez.

Mientras, todavía se observan conductas nostálgicas de los militares encargados de la seguridad interior, tanto del ministro del Interior como del Jefe de Policía, que ven "agitadores que pretenden desestabilizar la apertura democrática" en todo aquel que reclame sus derechos. Estas percepciones están hoy fuera de contexto, aunque en el interior de la alianza de poder FF.AA.-Partido Colorado existen corrientes que tienen el encuadre de la antigua ortodoxia.

Entre los problemas a ser atendidos con prioridad estarán los temas que tienen que ser estudiados con el Brasil como el Tratado de Itaipú y la entrada legal e ilegal de colonos brasileños en territorio paraguayo. Sobre el primer punto nada se ha avanzado aún, pero se conocen trascendidos de que existe voluntad paraguaya de plantear el tema a la próxima administración brasileira; en cambio sobre el segundo tema se ha adelantado con medidas preventivas como fue la cancelación transitoria de las visas de residencia temporaria a extranjeros en zonas de frontera. Con la Argentina está pendiente la terminación de la represa de Yasyretá y una mejor relación comercial.

A nivel interno el problema más importante es el debate sobre la falta de tierras para pequeños agricultores. La consecuencia de esto se ha reflejado en el aumento progresivo de ocupaciones de parcelas públicas y privadas (las más) por parte de campesinos sin tierras. Para abordar el problema se constituyó la Comisión Nacional de Desarrollo Rural, presidida por el Cnel. DEM Fernando Ugarte Ramírez, Edecán Aeronáutico del Presidente Rodríguez. Parece un contrasentido que para el problema de tierras se delegue la comisión a un oficial de la Fuerza Aérea, pero ha sido acertada por la capacidad negociadora del Cnel. Ugarte Ramírez.

En resumen, la herencia del antiguo régimen todavía es pesada y las sociedades civil y política aún muy débiles. Pero el solo cambio de condiciones políticas hará más fácil una nueva concepción estratégica que permita una relación entre paraguayos un poco más abierta de manera a percibir y respetar las diferencias, pluralidad que ojalá se proyecte también al plano internacional.

Cuadro 2
IMPORTACIONES DE ARMAS
(Mill. US\$ 1984)*

AÑO	PARAGUAY	BOLIVIA
1975	0	17
1976	8	8
1977	0	16
1978	15	30
1979	14	109
1980	50	50
1981	6	81
1982	0	0
1983	0	0
1984	20	10
1985	10	0
1986	0	9
Total década	115	330

* Fuente: ACDA 1987 (Citado en Limitaciones de armamentos y confianza mutua en América Latina. Estudio Estratégico de América Latina. Santiago, CLADDE-RIAL, 1988. Mill. US\$ 1984 = millones de dólares contantes de 1984.

PERCEPCIONES DE AMENAZAS Y
EQUIPAMIENTO MILITAR
EN VENEZUELA

Andrés Serbin

El presente trabajo tiene por propósito analizar la articulación existente entre la percepción de amenazas y la adquisición de armamentos en Venezuela. Las particularidades del caso venezolano en el contexto latinoamericano, introducen necesariamente una serie de aspectos adicionales a considerar, sin cuya inclusión resultaría particularmente difícil ofrecer una explicación cabal del desarrollo contemporáneo de este problema. En consecuencia, hemos estructurado el presente trabajo en tres partes, a saber: 1) el desarrollo de las fuerzas armadas y de sus relaciones con los sectores civiles en el marco del sistema democrático, en función de identificar a los actores mas relevantes en la toma de decisiones acerca de la política de defensa nacional, de su articulación con una política de relaciones exteriores y de fronteras y de los mecanismos que existen en el país tanto para la formulación de dichas políticas como para su implementación y, en orden consecuente, para el equipamiento militar y la adquisición de armamentos eventualmente planteados; 2) los alcances y limitaciones del pensamiento estratégico actualmente existente en Venezuela, su articulación con determinadas concepciones de la seguridad nacional y regional y la elaboración de hipótesis de conflicto a partir de la importancia asignada a áreas geoestratégicas específicas de amenaza particulares; y 3) en función del análisis anterior, un estudio del desarrollo del proceso de adquisición de armamentos a lo largo del período democrático hasta 1989, su articulación con objetivos específicos a nivel nacional en vinculación con las concepciones de seguridad prevalecientes, y la incidencia de las contradicciones existentes a nivel institucional y de los actores involucrados en la toma de decisiones sobre este tema a nivel nacional.

Finalmente cabe agregar que las fuentes utilizadas para la elaboración del presente trabajo consisten básicamente en información procedente de la prensa, en fuentes secundarias que tratan el tema y en entrevistas informales mantenidas con personas vinculadas a la problemática, dado que una gran parte de la documentación ubicada en las bibliotecas del Instituto de

Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN) y del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (CONASEDE) es de carácter clasificado. En este sentido, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, de 1976, establece claramente en su artículo 4º que "Los documentos de cualquier naturaleza y otras informaciones relacionadas con la seguridad y defensa de la Nación, son de carácter secreto y su divulgación o suministro y la obtención por cualquier medio ilegítimo constituyen delito y serán sancionados conforme al Código Penal o al de Justicia Militar, según sea el caso". Hecha esta aclaratoria, debemos señalar que en consecuencia, las referencias que aparecerán en el trabajo son de pública difusión y que los análisis e inferencias que se hagan se han limitado a la utilización de datos e informaciones de uso y de circulación pública, tanto en el país como fuera de él.

FUERZAS ARMADAS Y SISTEMA DEMOCRATICO: LAS PARTICULARIDADES DEL CASO VENEZOLANO

El sistema democrático establecido en Venezuela luego de la caída de la dictadura del Gral. Pérez Jiménez ha generado un particular desarrollo de las relaciones entre las fuerzas armadas y los sectores civiles, en especial con los partidos políticos mayoritarios y con los gobiernos emergentes. Las relaciones entre civiles y militares establecidas en consecuencia, han dado lugar a un relativo grado de autonomía profesional de las fuerzas armadas en el marco de fuertes controles civiles de la institución en su relación con el resto de la sociedad, que Varas ha tipificado como una ilustración de una corporativización *condicionada*.¹

La especificidad de este proceso en Venezuela, radica en varios elementos. En primer lugar, las características del "sistema populista de conciliación nacional" basado en la

¹ Varas, Augusto (coord.), *La Autonomía Militar en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1988, p. 26.

búsqueda del consenso y configurado, entre otros ingredientes, en base a los ingresos petroleros y a la dinamización consecuente de la economía venezolana.² En segundo lugar, la relativamente tardía profesionalización de las fuerzas armadas, en comparación con otras instituciones similares de América Latina, en tanto las fuerzas armadas de Venezuela se desarrollaron plenamente en forma simultánea a la consolidación de la democracia.³ En tercer lugar, al activo papel asumido en su momento por el Presidente Rómulo Betancourt para desarrollar mecanismos de control de la sociedad civil sobre las fuerzas armadas a la vez de implementar una creciente incorporación de éstas y de redefinir el papel de los militares en el seno de la sociedad venezolana, en el marco de una transición democrática que presentó tres elementos decisivos: una decreciente participación militar en la última fase de la dictadura, la fragmentación de las fuerzas armadas y el alto nivel de unidad alcanzado por las fuerzas civiles que impulsaban el establecimiento del régimen democrático.⁴ Y en cuarto lugar, la oportunidad

² Rey, Juan Carlos, "Ideología y cultura política: el caso del populismo latinoamericano", en *Problemas Socio-Políticos de América Latina*, Ed. Ateneo/Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, y "El Sistema Político Venezolano y los Problemas de su Política Exterior", en *Instituto de Estudios Políticos: La Agenda de la Política Exterior de Venezuela*, Ed. de la Biblioteca de la Universidad Central, Caracas, 1983.

³ Agüero P., Felipe, "Militares y democracia en Venezuela", en *Síntesis*, (Madrid), mayo-agosto 1988, N° 5, p. 297.

⁴ *Ibid*, p. 299. Como señala un investigador venezolano, "Las políticas militares de Betancourt fueron, en síntesis, las siguientes: retirar de las Fuerzas Armadas o bien remover de los puestos importantes a los oficiales sospechosos de "perezjimenismo", así como a los activamente desafectos al régimen; substituirlos por oficiales de inferior jerarquía prontamente ascendidos, o por oficiales de alta graduación bien conocidos por su adhesión; asegurar una rotación sistemática y frecuente del escalafón; mejorar las instalaciones militares y renovar el equipo, dentro de los límites impuestos por la recesión económica; prestar especial atención a los intereses

brindada a las fuerzas armadas en la lucha contra la guerrilla en la década del sesenta, proceso en el cual pudieron desarrollar un espíritu de cuerpo, una cohesión interna y una imagen aceptable ante el país que les permitió consolidarse como una organización profesional y *una institución del Estado*, a la vez de identificar a la guerrilla con una amenaza externa vinculada a la injerencia cubana, sin por ello desarrollar concepciones de seguridad nacional de carácter similar a las que emergieron posteriormente en el Cono Sur.⁵

En este contexto se ha desarrollado como patrón de las relaciones entre civiles y militares en Venezuela la "doctrina de la mutua abstención" que básicamente delimita las respectivas áreas de injerencia y de interés de militares y de civiles. Esta "abstención pragmática" implica por un lado, la no participación de los militares en los asuntos políticos, refrendada por la Constitución de 1961 en su artículo 132,⁶ y por otro, un alto grado de autonomía de la corporación militar en la toma de

personales, tanto profesionales como económicos, de los miembros de la organización; y, por último, visitar frecuentemente los de la organización; y, por último, visitar frecuentemente los cuarteles, mantener contacto personal con los oficiales y rendir tributo público a la conducta de los militares y a su papel en el logro de la democracia", Arroyo Talavera, Eduardo, *Elecciones y Negociaciones. Los Límites de la Democracia en Venezuela*, Fondo Editorial CONICIT/Pomaire, Caracas, 1988, p. 307. Cfr. también Muller Rojas, A., "Rómulo Betancourt y la política militar", ponencia al...

⁵ Arroyo Talavera, E., *op.cit.*, p. 307.

⁶ "Art. 132 - Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas estarán al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política", *Constitución de la República de Venezuela*, Gaceta Oficial N° 662, extraordinario, del 23 de enero de 1961, impresa por Vadell Hnos. Editores, Caracas, p. 27.

decisiones con respecto a algunos aspectos vinculados a defensa, en los cuales la incidencia de los civiles es mínima.⁷

Los mecanismos implementados para mantener vigente esta doctrina se estructuran en torno a una política de satisfacción de los intereses económicos y profesionales de la corporación encontrándose entre estos últimos un alto grado de autonomía en la toma de decisiones con respecto a los gastos militares; una adecuada priorización del bienestar socio-económico de las fuerzas armadas; un sistema de rotación de mandos y de ascenso y retiro militar⁸ que imposibilita el afincamiento institucional de los oficiales y un sistema de adiestramiento y de educación superior⁹ que los vincula con la sociedad civil a través del IAEDEN y de las universidades y que, generalmente ya en situación de retiro, los ubica en puestos gerenciales de los organismos gubernamentales y, eventualmente, del sector privado.

La doctrina de la "abstención mutua" así desarrollada no implica, sin embargo, la ausencia de una desconfianza del

⁷ Como señala Arroyo Talavera, la doctrina en cuestión "presume que, en un ambiente de mutuo respeto, los hombres de armas se interesan cada vez mas en su propio desarrollo profesional e institucional y que, además, estar fuera del debate político no es para ellos de ningún modo humillante, sino antes bien un privilegio que garantiza la preservación del sistema", en Arroyo Talavera, E., *op.cit.*, p. 302.

⁸ Inicialmente el retiro estaba previsto a los 30 años de servicio. Actualmente se ha extendido a 33. Cfr. Art. 241, *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (LOFAN)*, Gaceta Oficial N° 3 3.265, Extraordinario, del 26 de septiembre de 1983, Impreso por Editorial La Torre, Caracas, s/f, p. 71.

⁹ Es significativa la participación de militares activos como estudiantes y docentes en diversas carreras universitarias. Cfr. al respecto Serbin, A. y J. Castillo, *Venezuela: Conflictos Fronterizos y Proceso Democrático*, Serie "Identificación y objetivación de tensiones y conflictos territoriales", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), Doc. N° 1, octubre 1985.

sector civil frente al sector militar, arraigada tanto en el papel desempeñado por este último en el período previo al establecimiento de la democracia en 1958, como en las experiencias de otros países latinoamericanos. Pese a la existencia de los mecanismos anteriores y a una relativa fluidez en las relaciones entre el sector militar y la sociedad civil en general, reforzada por la extracción social generalmente de clase baja o clase media baja de la oficialidad, las suspicacias civiles persisten, en particular entre aquéllos sectores que no han desarrollado, a lo largo del período democrático, vínculos con las Fuerzas Armadas de la magnitud y calidad de los desplegados por los dos partidos políticos mayoritarios, *Acción Democrática - AD* y *COPEI*.¹⁰

En este sentido, Gil Yepes señala la persistencia de una visión *de desconfianza* de los civiles que "se manifiesta por una curiosa configuración de ambivalencias en las cuales se le da y a la vez se le resta participación al sector militar".¹¹

Las Fuerzas Armadas venezolanas participan en la formulación de políticas de ciertas áreas específicas como las de seguridad y defensa y el manejo de la insurgencia; el presupuesto militar; su situación socio-económica y su profesionalización; y la vinculación de las funciones de seguridad y defensa con la política exterior y con las políticas de desarrollo del país bajo

¹⁰ En un reciente libro del militar (actualmente retirado) José Machillan-da Pinto, *Poder Político y Poder Militar en Venezuela 1958-1986*, Ediciones Centauro, Caracas, 1988, el autor señala el desarrollo de una tercera fase de la evolución de las relaciones entre civiles y militares, básicamente referida a la politización de estos últimos a través de crecientes contactos con los políticos de los dos partidos mayoritarios.

¹¹ Gil Yepes, José, "El encaje político en el sector militar. El caso de Venezuela", en *Nueva Sociedad*, (Caracas), enero-febrero 1986, N° 81, p. 57. Como ilustración de esta variabilidad Gil Yepes ubica los asuntos en que tiene participación el sector militar en una escala que va desde un nivel de alta injerencia, capacidad de decisión y poder de veto frente a otros sectores gubernamentales, hasta casos de manifiesta marginación.

el marco previsto por la Constitución Nacional.¹² Asimismo, el Ministerio de Defensa está tradicionalmente a cargo de un militar activo. Sin embargo, de hecho, inclusive en algunas de éstas área se producen inconsistencias y ambivalencias en la verdadera incidencia de las fuerzas armadas en la toma de decisiones. Como ilustraciones baste citar su relativa limitación en la producción y mantenimiento de los equipos militares, altamente dependiente del exterior del país, o su restringida influencia en la formulación de la política exterior o, más específicamente, de la política de fronteras.¹³ De hecho, pese a la coordinación existente entre el Ministerio de la Defensa y los Ministerios de Relaciones Interiores (tema subversión); de Hacienda, el Congreso y la Presidencia (tema equipamiento militar); con el Congreso y la Presidencia (tema ascensos), y el Ministerio de Relaciones Exteriores (tema fronteras a través de la Dir. de Fronteras generalmente encabezada por un militar), esta coordinación está significativamente ausente en política exterior y en las relaciones entre defensa y desarrollo. A la vez, no existe una coordinación entre la programación militar y CORDIPLAN, el Ministerio de Planificación; la incidencia de la Dirección de Fronteras es muy limitada en el proceso de negociaciones fronterizas y la articulación entre propuestas civiles y militares desarrolladas en el IAEDEN pocas veces se materializan en programas concretos.¹⁴ No obstante tienen un peso decisivo en cierto tipo de decisiones. Así Urbaneja observa que "tienen un poder de presión muy alto -y hasta, se dice, un virtual poder de veto" en las decisiones sobre adquisición de armamentos y en las decisiones relativas a la solución de los

¹² *Ibidem*, p. 50.

¹³ *Ibidem*, p. 51.

¹⁴ *Ibidem*, p. 52.

problemas limítrofes que, en el último caso generalmente se traduce mas que nada "en una sucesión de no-decisiones".¹⁵

Por otra parte, en lo que se refiere a las áreas de específica incumbencia militar, es de notar asimismo que se presentan inconsistencias, aunque éstas sean de orden estrictamente intrasectorial. En principio, y de acuerdo a la Constitución Nacional, el Presidente de la República es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales y su suprema autoridad.¹⁶ En este sentido, el Presidente es el responsable de las decisiones en materia de defensa nacional. A su vez, la dirección político-administrativa de las Fuerzas Armadas las realiza el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Defensa establecido por la Ley Orgánica de la Administración Central, a quien le corresponde "la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el Sector que comprende la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación y el mantenimiento de la soberanía nacional", señalándole en materia de equipamiento, las actividades de "fabricación, importación, registro, comercio, transporte, almacenamiento, empleo y vigilancia del material de guerra".¹⁷ El Ministro de la Defensa preside la Junta Superior de las Fuerzas Armadas, integrada por el Inspector General de las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y los

¹⁵ Urbaneja, Diego Bautista, "El sistema político o como funciona la máquina de procesar decisiones", en Moisés Naim y Ramón Piñango (eds.), *El Caso Venezuela. Una Ilusión de Armonía*, Ediciones IESA, Caracas, 1986, p. 233.

¹⁶ "Art. 190. - Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: Primero. Hacer cumplir esta Constitución y las leyes; Segundo. Nombrar y remover los Ministros; Tercero. Ejercer, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica de ellas;...", *Constitución de la República de Venezuela*, p. 42.

¹⁷ Muller, Rojas, Alberto, "Políticas públicas. El equipamiento militar en Venezuela", Universidad Simón Bolívar, Maestría en Ciencias Políticas, 1985, p. 10.

comandantes de las cuatro Fuerzas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional). La Junta Superior es, de acuerdo al art. 98 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, "el principal órgano asesor del Presidente de la República, del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y del Ministerio de la Defensa en materia militar". El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa es, a su vez y de acuerdo al art. 97 de la misma ley, "el máximo organismo de asesoramiento al Presidente de la República en materia de Seguridad y Defensa".¹⁸

Por otra parte, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas establece los componentes funcionales de la Institución (Ejército, Marina, Aviación y Guardia Nacional), su competencia y crea las Comandancias Generales de Fuerza para el mando, organización y administración de cada componente, a los cuales se responsabiliza por la ejecución del presupuesto.

En todo caso, la Junta Superior de las Fuerzas Armadas, como cúspide de la estructura institucional con funciones asesoras para el Presidente de la República, deberá ser "necesariamente consultada en todo lo que se refiere a la organización general de las Fuerzas Armadas Nacionales;...a la adopción de nuevos armamentos", en tanto "será necesario la opinión favorable de la Junta, en los casos de adquisiciones de carácter estratégico o que comprometan al Fisco Nacional para mas de un presupuesto".¹⁹ En lo referente a equipamiento, la LOFAN establece que el Ministerio de la Defensa hará la adquisición de todos los elementos necesarios para las Fuerzas Armadas Nacionales.²⁰

Sin embargo, de acuerdo a la Constitución de la República, las compras de material de guerra deben someterse a la aprobación del Congreso. No obstante, una y otra vez el

¹⁸ *Ibidem*, p. 10-11.

¹⁹ LOFAN, *op.cit.*

²⁰ *Ibidem*.

Ministerio de Defensa se ha abstenido de requerir dicha aprobación.²¹ En la práctica, existen para las Fuerzas Armadas mecanismos distintos para la adquisición de armamentos a través de operaciones de crédito público que pueden soslayar, en casos excepcionales, la aprobación del Poder Legislativo. Sin embargo, Muller Rojas señala que en la mayoría de los casos las compras de armamento se han realizado por la vía del crédito público.²²

Finalmente, en lo referente al control ejercido por la Contraloría General de la Nación sobre toda la administración pública, la Ley que regula este organismo exceptúa expresamente los gastos de defensa y de seguridad del Estado, quedando solamente bajo su potestad la revisión de las órdenes de pago correspondientes.²³ Las Fuerzas Armadas tienen su propio Contralor que reporta al Presidente de la República y no al Congreso de la Nación.²⁴

Este cuadro genera que, por un lado, en la adquisición de equipos militares participen una serie de instancias oficiales diversas y que, por otro, en la práctica, en el manejo de los presupuestos militares se observe una gran discrecionalidad del sector militar sobre la adquisición de bienes y servicios considerados secretos militares, lo cual conlleva una total autonomía en el manejo de las partidas asignadas por el presupuesto nacional, la aprobación en Consejo de Ministros de las operaciones de crédito público sin recurrir a su paso por el Congreso, y la no fiscalización de la Contraloría General de la República sobre los gastos de las Fuerzas Armadas. Por su

²¹ Arroyo Talavera, E., *op.cit.*, p. 311.

²² Muller Rojas, Alberto, "Equipamiento militar, política de defensa y política exterior: el caso venezolano", en *Política Internacional*, Caracas, abril-junio 1986, N° 2, pp. 22-23.

²³ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1985, p. 15.

²⁴ LOFAN, sección IV.

parte, a su vez, los Comandos Generales de cada fuerza tiene una gran autonomía en la formulación y el manejo de sus propios presupuestos y, consecuentemente, en las decisiones sobre equipamiento. En este sentido, algunos analistas observan que esta situación da lugar a la inexistencia de un programa de inversiones militares que oriente a la adquisición de sus equipos bajo un sentido de complementariedad entre las tres fuerzas y señalan que, en general, produce un alto grado de competitividad entre ellas en las asignaciones presupuestarias.²⁵

El estudio del caso de la compra de aviones F-16 en 1982 ha patentizado, en este sentido, que la adquisición de equipos militares en Venezuela escapa, con frecuencia, al control del Congreso Nacional y es materia de decisión presidencial en función de las propuestas de las respectivas Comandancias de cada arma, vehiculizadas a través del Ministerio de Defensa.²⁶ A su vez, el proceso de equipamiento militar eventualmente evidencia, como en el caso de los F-16, la competencia interfuerzas en las Fuerzas Armadas y una falta de programación y de coordinación, que cumple, mas que con una finalidad de defensa y seguridad en el marco regional e internacional, con el objetivo doméstico de "control del sector castrense con miras a asegurar la estabilidad del régimen democrático".²⁷

²⁵ Gil Yepes, J., *op.cit.*, pp. 52-53; Müller Rojas, A., *op.cit.*

²⁶ Cfr. Rangel, José Vicente, *Los "Perros de la Guerra" y el "Secreto Militar" en Venezuela*, Ediciones Centauro, Caracas, 1988, sobre adquisición de tanques Skorpion y helicópteros Sikorsky.

²⁷ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 30; cfr. también Bustamante, F. y Portales, C., "La venta de los aviones F-16 a Venezuela. Un caso de transferencia de tecnología militar avanzada", *Documento de Trabajo*, N° 361 FLACSO, Santiago de Chile, diciembre 1987.

LAS PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EL PENSAMIENTO ESTRATEGICO DE LAS FUERZAS ARMADAS VENEZOLANAS

La conclusión anterior abre, asimismo, una serie de interrogantes sobre el desarrollo de un pensamiento estratégico que oriente explícitamente el proceso de equipamiento militar, más allá de complacer las aspiraciones sectoriales de las cuatro armas con compras de equipo tecnológicamente avanzado y de mantener a las fuerzas armadas en un ámbito de profesionalización restringida que impida su excesivo involucramiento en la vida política del país.

Desde el punto de vista geográfico, Venezuela presenta una serie de particularidades únicas en el continente americano. Por una parte, pese a estar alejada de los países andinos del pacífico, participa en el conjunto regional andino. Por otra parte, la región sudoriental de su territorio está vinculada a la Cuenca Amazónica. Asimismo, en el Norte se abren 2.822 km. de costas continentales, de los cuales 2.256 km. se extienden ante el mar Caribe y 556 km se despliegan ante el Océano Atlántico, si excluimos la costa abierta en el territorio del Esequibo, actualmente en reclamación. Estas particularidades hacen a una configuración geográfica y poblacional donde se integran los ámbitos andino, amazónico y caribeño, en el marco de una posición geográfica especialmente ventajosa, a mitad de camino de los países del Norte y del Sur del continente. De hecho, esta situación permite al geógrafo venezolano Carpio Castillo señalar que Venezuela es un país transicional en el subcontinente sudamericano.

En este marco geográfico, desde un punto de vista estratégico, Venezuela enfrenta una situación de alta complejidad que presupone, mínimamente, la necesidad de definir una estrategia de defensa y de seguridad que se oriente a cuatro objetivos: 1) la defensa de una extensa franja costera rica en recursos petroleros de la amenaza de vecinos y de poderes extrarregionales; 2) la recuperación de territorios perdidos en disputas fronterizas con estados vecinos o la solución negociada

de los mismos; 3) la necesidad de poblar y de vincular los territorios fronterizos con la altamente poblada y desarrollada región nord-central; 4) garantizar la seguridad de las vías de acceso marítimo a través del Caribe, de crucial importancia para sus importaciones y para las exportaciones petroleras.²⁸ A su vez, esta diversidad de objetivos se articula con una identidad multidimensional que hace a Venezuela simultáneamente un país caribeño, andino, amazónico y atlántico, con vínculos y expectativas existentes en las cuatro subregiones; un país que se identifica a la vez con el bloque occidental y con el Tercer Mundo y que presenta como los dos rasgos mas descolantes de su identidad en política exterior el hecho de ser un país petrolero y un país democrático.²⁹

En este marco complejo, la articulación entre una política de defensa y una política exterior, incluida la de fronteras, se hace doblemente difícil, en particular por la ausencia de un desarrollo mayor de un pensamiento estratégico nacional que se exprese en la formulación de objetivos claros y en la ejecución de políticas consecuentes que posibiliten esta articulación.

La ausencia de un desarrollo más extenso del pensamiento estratégico venezolano, reiteradamente señalada por algunos

²⁸ Ewell, Judith, "The Development of Venezuelan Geopolitical Analysis Since World War II", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, (Miami), Vol. 24, N° 3, August 1982, p. 295.

²⁹ Sobre las identidades venezolanas y su incidencia sobre la política exterior, cfr. Josko de Guérón, Eva, "La política exterior: continuidad y cambio, contradicción y coherencia", en Moisés Naim y Ramón Piñango (eds.), *op.cit.*, pp. 350-375; Rey, Juan Carlos, *op.cit.*, 1983; Serbin, Andrés, "Venezuela ante el Caribe de habla inglesa: categorizaciones y contrastes cognitivos", en A. Serbin (comp.), *Venezuela y las Relaciones Internacionales en la Cuenca del Caribe*, ILDIS/AVECA, Caracas, 1987.

analistas políticos en el país,³⁰ está vinculada tanto al tardío desarrollo de Fuerzas Armadas profesionales, como a la ausencia de estudios geopolíticos, geográficos y cartográficos y a las particularidades del surgimiento y del desarrollo de concepciones nacionales en torno a la seguridad y defensa, signadas por las relaciones entre civiles y militares.³¹

La influencia del pensamiento geopolítico del Cono Sur, y en particular de Brasil y de la Argentina, en las décadas del sesenta y del setenta, con su incidencia sobre la emergencia de la doctrina de la seguridad nacional, ha sido ampliamente cuestionada por civiles y militares en Venezuela, en especial a partir de la confluencia de ambos sectores en el IAEDEN. La creación de este organismo en 1970, permitió abrir un espacio de reflexión para que civiles y militares pudieran replantearse una concepción de la seguridad y de la defensa del país en términos distintos a los de la doctrina de la seguridad nacional emergida al calor de las dictaduras militares, mas acorde con las formulaciones básicas presentes en la Constitución de 1961 y con el desarrollo del sistema democrático en Venezuela.

El IAEDEN se concibió, en este sentido, como el foro permanente donde se deberían estudiar, analizar y discutir los aspectos relacionados con la seguridad de la nación y de su sistema democrático, mediante el trabajo conjunto del sector militar y el sector civil del país, "entendiendo por seguridad

³⁰ Romero, Aníbel, "Experiencia de Venezuela: hacia un pensamiento estratégico", en Moneta, C.J. et.al., *La Reforma Militar*, Legasa, Buenos Aires, 1985, p. 146; Rangel, José Vicente, "Problemas fundamentales de seguridad y defensa de Venezuela", en A. Romero (comp.), *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*, ed. Equinoccio, Caracas, 1980, para citar solo algunos de ellos.

³¹ Ewell, J., *op.cit.*; Rangel, J.V., *op.cit.*; Bruni Celli, Josefina et.al., "Reforma de estado y seguridad y defensa en Venezuela. El encuadre del problema", en *Estado y Reforma* (Caracas), N° 2, 1987, y Rangel, J.V., *Seguridad, Defensa y Democracia. Un Tema para Civiles y Militares*, Ediciones Centauro, 2da. edición, Caracas, 1980.

aquella área de la realidad nacional e internacional cuya incidencia pudiera ser origen de conflictos o amenazas para la supervivencia de nuestro sistema, o que conforman dentro de sus posibilidades el marco de la deseable cooperación que aspiramos en razón del contexto pluralista y democrático de Venezuela".³²

Esta concepción de la seguridad ha originado una abundante crítica de la doctrina de seguridad nacional (DSN) tal como fue concebida y desarrollada en el marco de algunos regímenes militares del Cono Sur, por parte de algunos analistas civiles,³³ extensiva eventualmente a las contradicciones y ambigüedades de la propia Ley Orgánica de Seguridad y Defensa venezolana,³⁴ aprobada en agosto de 1976,³⁵ subrayando en esencia la necesidad de postular una concepción de la

³² Lanz Castellano, Julio César, "Seguridad y defensa. Entrevista", en *Perfiles Internacionales*, (Caracas), año 4, N° 3, 1985, p. 21.

³³ Rey, Juan Carlos, "Problemas de seguridad en un estado democrático" y "Doctrina de seguridad nacional e ideología autoritaria", en A. Romero (comp.), *op.cit.*; Rangel, J.V., *op.cit.* y Cardozo de Da Silva, Elsa, "Seguridad nacional y política exterior", en *Perfiles Internacionales*, (Caracas), año 4, N° 3, 1985; Romero, Aníbal, "Una perspectiva democrática sobre la seguridad y defensa nacional", en *Estado y Reforma* (Caracas), N° 2, 1987; Muller Rojas, A., "La política de seguridad y defensa del Estado venezolano", en *ibidem*; Bruni Celli, J. et.al., *op.cit.*

³⁴ *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa (LOSD)*, Gaceta Oficial N° 1.899 extraordinaria, del 26 de agosto de 1976, impreso por Vadell Hnos. Editores, Caracas, s/f.

³⁵ Juan Carlos Rey apunta las siguientes críticas "a) la presencia de una concepción ampliada o incluso, expansiva de la seguridad y defensa, que puede conducir a la trivialización, o bien a un sistema de tipo autoritario; b) la inadecuada enunciación de los cometidos del estado en esta materia; c) la presencia de una concepción doctrinaria inspirada en el "culto al secreto", incompatible con un sistema político democrático y pluralista y nociva para la propia seguridad y defensa", en Rey, Juan Carlos, *op.cit.*, 1987, cfr. también Romero, A., *op.cit.*, 1987.

seguridad en términos democráticos que: a) enfatice la defensa de los valores democráticos consustanciales al carácter pluralista y abierto del sistema político venezolano y su supervivencia ante cualquier tipo de amenazas, internas o externas, como resultado de un consenso nacional³⁶; b) articule la seguridad y la defensa de la nación con una política de desarrollo nacional³⁷; c) no se limite a tomar en cuenta las situaciones de conflicto, sino también las de cooperación en el marco regional e internacional tomando en consideración "un repertorio muy variado de respuestas complementarias y coordinadas a las de otros actores"³⁸; y d) postule a nivel regional una concepción de "seguridad colectiva" acorde con los principios constitucionales básicos que enfatizan la cooperación y el repudio a la guerra postulados en el Preámbulo³⁹, en lugar de una "seguridad nacional" que propenda a visiones chauvinistas y etnocéntricas de los intereses regionales e internacionales.⁴⁰

Pese a estos planteamientos, para algunos analistas venezolanos no es dable señalar que se haya producido el desarrollo de un pensamiento estratégico claramente estructura-

³⁶ Cardozo, Elsa, *op.cit.*; Romero, A., *op.cit.*, 1980 y 1987; y Lanz Castellanos, *op.cit.*

³⁷ Cfr. sobre una concepción de la seguridad y defensa vinculada al desarrollo Romero, A. (comp.), *op.cit.*, 1980.

³⁸ Cardozo, Elsa, *op.cit.*, 1985, pp. 12-13.

³⁹ El Preámbulo de la Constitución de 1961 señala como uno de los propósitos que la guía, "cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional...", Constitución de la República de Venezuela, *op.cit.*

⁴⁰ Cfr. Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 31.

do ni de una articulación efectiva entre la política de seguridad y defensa y la política exterior. En esta misma perspectiva, se considera que esta última ha sido patrimonio, desde 1958, de los sectores civiles y, en particular, de las élites políticas articuladas por el consenso bi-partidista.

Dadas las características geográficas de Venezuela antes señaladas, una constante fuente de atención para el desarrollo del pensamiento estratégico venezolano, ha sido el de los *conflictos territoriales pendientes*. En este sentido, cuatro han sido los ámbitos fronterizos que, desde la perspectiva nacional venezolana, podrían presentar tensiones y desarrollos conflictivos: a) *los límites marítimos*, b) *la frontera con Brasil*, c) *la controversia fronteriza con Colombia* (y en especial el diferendo del Golfo de Venezuela) y d) *la reclamación, por parte de Venezuela, del territorio Esequibo*, actualmente bajo el control de la República Cooperativa de Guyana. Sin embargo, cada uno de estos ámbitos y focos de tensión fronteriza -vinculados principalmente a problemas territoriales y estratégicos y, en menor medida, a problemas poblacionales, presenta situaciones distintas y da lugar al establecimiento de una escala de prioridades particular desde el punto de vista de su percepción como amenazas afectivas ala seguridad del país.

En tanto conflictos territoriales, en estos cuatro ámbitos de importancia geopolítica se han producido recientemente distensiones significativas, precedidas en algunos casos, sin embargo, por marcados incrementos de tensión.

La delimitación de fronteras marítimas con Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, República Dominicana y Holanda a partir de 1942 y, en especial, entre 1978 y 1980, y la demarcación definitiva del territorio con Brasil en 1973, ha diluido el potencial conflictivo de estos ámbitos fronterizos, pese a que nuevos problemas pueden ser generados por el establecimiento de las zonas económicas exclusivas. Sin embargo, ni el Caribe insular, no obstante estar pendientes algunas delimitaciones en especial en el Caribe Oriental, ni la frontera con el Brasil aparecen, a primera vista, como focos de

potencial conflictividad inmediata, siendo, a pesar de ello, ámbitos siempre presentes en la atención estratégica venezolana.⁴¹

La situación cobra otro sesgo al analizar los problemas limítrofes presentes con *Guyana* y con *Colombia*, percibidos por la mayoría de los políticos venezolanos como los problemas de fronteras mas significativos para Venezuela. En ambos casos, el conflicto territorial llevó a picos de tensión con los respectivos vecinos, en 1982⁴² y en 1987⁴³, a raíz de incidentes que amenazaron en derivar en conflictos armados.

Sin embargo, en el caso de Guyana, desde 1985 se aprecia una dilución significativa de la tensión como consecuencia de haberse trasladado la decisión acerca del mecanismo a aplicar para la resolución del conflicto a manos del Secretario General de las Naciones Unidas.

Una distensión diplomática similar se aprecia recientemente en las relaciones con Colombia a raíz de los acuerdos establecidos entre los respectivos mandatarios en Ureña en marzo del corriente año y del establecimiento de una comisión internacional para dirimir algunos de los problemas pendientes.⁴⁴

⁴¹ Serbin, A. y J. Castillo, *op.cit.*, 1985, p. 11.

⁴² Cfr. *Ibidem*, sobre desarrollo de las tensiones con Guyana en el transcurso del año 1982.

⁴³ En agosto de 1987, la incursión en aguas territoriales venezolanas de la corbeta misilística colombiana *Caldas* estuvo a punto de provocar un incidente armado de imprevisibles consecuencias, percibido por Venezuela como un elemento de presión para avanzar las negociaciones sobre la delimitación marina y submarina en el Golfo de Venezuela. El incidente provocó asimismo un acelerado incremento de los gastos militares de ambas partes (*Defensa*, (Madrid), año XI, N° 127, noviembre 1988).

⁴⁴ Un inventario pendiente de estos problemas puede verse en Olavarría, Jorge, "Ideas programáticas", en Instituto de Estudios Políticos, *op.cit.*, 1983, pp. 397-399.

Estos problemas se encuentran complejizados por la presión migratoria desde Colombia y, más recientemente, por la proyección de las actividades guerrilleras colombianas en territorio venezolano y por el incremento del narcotráfico procedente de las zonas de producción en el territorio colombiano, situaciones que en 1984 dieron lugar a un acuerdo de cooperación militar colombo-venezolano.

La situación fronteriza con Colombia excede las características de un conflicto eminentemente territorial, de acuerdo a la tipología de Grabendorf⁴⁵, para articularse con conflictos demográficos, socio-políticos y de recursos.

Sin embargo, los cuatro ámbitos de conflictividad territorial, con sus énfasis diferenciales en la percepción de amenazas efectivas y pese a su reciente evolución hacia la distensión, no siempre han generado el buscado consenso entre los sectores civiles políticos y entre éstos y los militares. A pesar de la existencia de un acuerdo tácito mayoritario acerca de la ubicación geopolítica secundaria de Venezuela en el sistema internacional y de su inclusión en la esfera de influencia de EE.UU. en el caso de un conflicto global; de la vulnerabilidad de su franja costera y su reducida población; de la importancia de que Venezuela juegue un rol significativo en el Caribe insular; de la necesidad de que en consecuencia establezca alianzas y bloques adecuados a nivel regional y de la urgencia de desarrollar las zonas fronterizas "vacías", los mayores desacuerdos surgen en torno a las cuestiones fronterizas, permeando las percepciones de amenaza dominantes.⁴⁶ En este sentido, la preocupación por la recuperación de territorios que se consideran apropiados por vecinos como Guyana o Colombia, ha establecido una línea divisoria entre los analistas

⁴⁵ Grabendorf, Wolf, "Tipología y potencial de conflictos en América Latina", en *Nueva Sociedad*, (Caracas), N° 59, marzo- abril 1982, pp. 39-40.

⁴⁶ Ewell, J., *op.cit.*, 1982, p. 302.

geopolíticos "duros" que reclaman medidas de recuperación de los territorios perdidos, y "moderados" que enfatizan un enfoque más amplio en el contexto regional e internacional y una preocupación por la influencia venezolana en el Caribe y por la preservación del control de las vitales vías marítimas. Esta línea divisoria no sólo afecta a los analistas militares, sino que con frecuencia involucra a personalidades políticas civiles pese a la tendencia general a la búsqueda del consenso para establecer soluciones moderadoras.⁴⁷

Sin embargo, las *percepciones de amenaza* tienden a vincularse no sólo con conflictos territoriales, demográficos o de recursos, (*cuantitativos* de acuerdo a la terminología introducida por Millán), sino también con los llamados conflictos que implican una dimensión *cualitativa* vinculados con aspectos políticos e ideológicos⁴⁸, y que responderían mas específicamente a *conflictos de sistemas y hegemónicos*.

De hecho, las hipótesis de conflicto con Guyana no han estado desvinculadas de percepciones de amenaza por parte de *Brasil* (particularmente en la década del setenta) y de *Cuba* (especialmente a finales de la década del setenta y a principios de la década del ochenta).

En el primer caso, en función de las concepciones geopolíticas de los militares brasileños y de su doctrina de las "fronteras vivientes" y de las diferencias establecidas con el régimen militar en Brasil, articuladas a su creciente influencia política y militar en Guyana y Surinam en la década del setenta

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Millán, V., "Controlling Conflict in the Caribbean Basin: National Approaches", en M.A. Morris y V. Millán (eds.), *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches*, Westview Press, Boulder, 1983, pp. 53-54.

y posteriormente diluidas, en especial a raíz de las políticas convergentes en el proceso de democratización de Surinam.⁴⁹

En el segundo caso, en función de los objetivos coincidentes de la política exterior venezolana con los intereses norteamericanos en la región, en el marco de la confrontación global, y de la competencia establecida entre Cuba y Venezuela por una creciente proyección hegemónica en el Caribe como potencias regionales. La identificación de Cuba como principal fuente de amenaza para los intereses venezolanos en la región surgida en la década del sesenta en el marco de la lucha contra la guerrilla no ha venido disociada, asimismo, de la percepción de su vinculación con la guerrilla como factor de desestabilización política en la vecina Colombia y de la incidencia de esta última en las zonas fronterizas con Venezuela, percepción particularmente desarrollada en ciertos sectores venezolanos identificados con posiciones geopolíticas "duras". A su vez, el desarrollo de las relaciones establecidas entre Cuyana y Cuba, matizó, durante buena parte de la década del setenta y principios de la década del ochenta, las hipótesis de conflicto elaboradas en función del estado vecino, generalmente condicionadas por una eventual intervención militar cubana.

En este marco se ubica asimismo la discusión acerca de la importancia estratégica del Caribe insular como un "área vital" para Venezuela, y el énfasis en la necesidad de un rol más activo en la región tanto en función de sus propios intereses estratégicos como de la necesidad de asegurar una mayor influencia política en especial en el Caribe no-hispánico recientemente descolonizado, percibido como particularmente vulnerable no sólo a factores geopolíticos y económicos externos, sino también a factores de inestabilidad política

⁴⁹ Ely, Roland T., "Guyana y Suriname frente al Coloso del Sur", en A. Serbin (comp.), *op.cit.*, 1987, y Serbin, A., *El Caribe: Zona de Paz? Geopolítica, Integración y Seguridad en el Caribe No-Hispánico*, Coed. Nueva Sociedad/Comisión Sudamericana de Paz, Caracas, 1989.

interna y a la incidencia de acciones por parte de narcotraficantes y mercenarios.⁵⁰

En este sentido, para algunos analistas la configuración de un polígono "ideológico" Cuba-Nicaragua-Grenada en la región, a finales de la década del setenta y principios de la década del ochenta, ampliado o reducido eventualmente con Jamaica y Surinam⁵¹, debería visualizarse como una amenaza potencial a la seguridad de los estados regionales identificados con el bloque occidental y a la estabilidad de los sistemas democráticos y justificaría un creciente involucramiento militar venezolano en la región.

Sin embargo, otros investigadores no han dudado en cuestionar el "sobredimensionamiento" de la política venezolana en la región, interrogándose sobre la verdadera capacidad militar de Venezuela para respaldar una política de estas características en el Caribe y haciendo un llamado a orientarse hacia una política más "moderada" acorde con las verdaderas potencialidades del país.⁵² En este mismo sentido, han planteado la necesidad de desarrollar una fuerza militar en función de una evaluación mas específica de las verdaderas amenazas existentes para la seguridad del país, en el marco de un pensamiento estratégico orientado por una definición del papel internacional de Venezuela y de las amenazas que enfrenta.

⁵⁰ Sobre el tema del Caribe como "área vital", cfr. Rodríguez Iturbe, J., "El área vital para la seguridad y defensa y la política exterior venezolana", en Instituto de Estudios Políticos, *op. cit.*, 1983 y *El Caribe. Elementos para una Reflexión Política a fines de los Ochenta*, ed. Centauro, Caracas, 1987.

⁵¹ Manigat, Leslie, "Geopolítica de las relaciones de Venezuela con el Caribe: problemática general y problemas", en Serbin, A. (comp.), *Geopolítica de las Relaciones de Venezuela con el Caribe*, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas, 1983.

⁵² Romero, Aníbal, "La situación estratégica de Venezuela", en *Política Internacional*, (Caracas), N° 1, enero-marzo 1986, pp. 10-11.

En función de este enfoque, se han planteado la necesidad de desarrollar un tipo de doctrina de guerra convencional de corta duración, orientado mas a la eventualidad de un enfrentamiento con alguno de sus vecinos que al de un conflicto con una potencia extrarregional.⁵³ Esta propuesta se orienta básicamente hacia "una estrategia defensiva, ajustada a nuestras realidades y a las del sistema internacional y el marco regional que nos circunda", que requiere de una política activa realista y limitada mas acorde con el rol efectivo de Venezuela como actor del sistema internacional.⁵⁴

La percepción de la existencia de un entorno externo de gran incertidumbre, en el marco de las repercusiones regionales del conflicto Este-Oeste y del eventual involucramiento de Venezuela como proveedor petrolero, plantea fundamentalmente, una estrategia de guerra limitada, defensiva, circunscrita por un objetivo de paz, explicitado en la Constitución de la Nación. En este marco, la relación con el sistema internacional sólo permite el control de espacios en el enfrentamiento con vecinos competitivos en función de la protección de límites espaciales.

Desde esta perspectiva, las Fuerzas Armadas venezolanas son concebidas como una organización con fuerzas relativamente pequeñas, equipadas y conformadas en torno a un cuadro de mandos y técnicos profesionales para la realización de operaciones militares convencionales; las cuales constituyen el núcleo central de la defensa, siendo complementadas por una simple reserva.⁵⁵

Se prevé, en consecuencia, el desarrollo de fuerzas activas con el empleo de medios de guerra de alta tecnología, las cuales, dentro de una estrategia operativa de carácter ofensivo, desarrollarían las operaciones de defensa más allá de

⁵³ Romero, Aníbal, *op.cit.*, 1985.

⁵⁴ Romero, A., *op.cit.*, 1986, p. 12.

⁵⁵ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1987, p. 326.

los límites del estado, en un enfoque que subraya el desarrollo de una opción militar de "capital intensivo" y la capacitación de cuadros militares y técnicos por sobre la de los alistados.⁵⁶

Sin embargo, el desarrollo de este enfoque presenta, a partir del establecimiento del sistema democrático, un conjunto de facetas particulares. En principio, si bien se plantean una serie de presupuestos orientados a la búsqueda de una autonomía tanto en lo económico como en lo militar "para asegurar de esta forma una estatura estratégica significativa en la subregión del Caribe"⁵⁷, la adquisición de material militar durante este período no se produce de manera autónoma de la situación internacional y, con frecuencia, responde tanto a presiones estratégicas externas como a amenazas internas, de lo cual son ilustración por un lado el caso de la compra de los F-16 y por otro, las compras de la Guardia Nacional en el marco del enfrentamiento con la guerrilla.⁵⁸ En este contexto, la adquisición de material de guerra de alta tecnología produce un alto grado de dependencia del exterior, reforzado por una ausencia de una infraestructura tecnoindustrial nacional que posibilite su mantenimiento y renovación.⁵⁹ Durante el período democrático, sin embargo, esta limitación ha sido confrontada con el intento de diversificar las fuentes de procedencia del material adquirido. En este marco, los principales proveedores de

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 23.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 25-26.

⁵⁹ Lemoine y Requena señalan que "la baja capacidad científico-tecnológico e industrial de las Fuerzas Armadas venezolanas es preocupante", en Lemoine, Waleska y Requena, Jaime, "Ciencia y tecnología en la seguridad y defensa: un análisis para los países en vías de desarrollo", en *Política Internacional*, (Caracas), N° 2, abril-junio 1986, p. 37. Un diagnóstico similar puede apreciarse en un informe de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, cfr. *El Nacional*, 5 de febrero de 1986, p. D-2.

armamento pesado de Venezuela han sido Estados Unidos, Canadá, Italia, Francia, Brasil, Israel, Corea del Sur y Polonia. Otras fuentes señalan como principales abastecedores a Italia, Estados Unidos, Inglaterra y Francia.⁶⁰ Sin embargo, desde 1982 las compras de mayor envergadura se han realizado con Italia, por parte de la Armada; con Estados Unidos y Canadá, por parte de la Fuerza Aérea con la compra de los F-16 y de aviones de combate CF-SA; y con Francia con la compra de tanques AMX-13 por el Ejército y de Mirage por parte de la Fuerza Aérea.⁶¹

El otro problema planteado con la adquisición de armamento, reforzado por la diversificación de las fuentes, está vinculado con la competencia interfuerzas ya señalado y las limitaciones de una programación coordinada en el proceso de equipamiento militar. En principio, podemos apreciar a través de la información accesible que aparentemente las aspiraciones y objetivos en el proceso de adquisición de armamentos por las distintas fuerzas, pueden dar lugar a divergencias intersectoriales sin originar un enfoque coordinado. En consecuencia, mientras que el Ejército ha centrado su atención en la ocupación y densificación de las fronteras, con especial atención a los límites con Colombia, luego de cerrado el capítulo de lucha contrainsurgente, la Armada se ha reorientado a la ampliación de su capacidad de proyección marítima en el Caribe y, con énfasis coyunturales, en el control fluvial asimismo vinculado

⁶⁰ Cfr. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 1984*, Taylor & Francis, London, 1984, p. 261.

⁶¹ *Ibidem*, p. 261; Viernes: "El gobierno se decidirá por la compra de los Mirage", en *Viernes*, (Caracas), 9 al 15 de octubre de 1987, p. 4-5; Rodríguez, Nelson, "Destacado vendedor de armas está detrás de la negociación de los misiles Haroon. Entrevista a José Vicente Rangel", en *El Nacional*, (Caracas), 5 de octubre de 1988, D-2.

a la problemática fronteriza⁶², y la Fuerza Aérea ha focalizado su atención sobre la defensa de las vías de comunicación y, circunstancialmente, sobre una confrontación con el poder aéreo cubano, en particular en la subregión caribeña y en la eventualidad de un conflicto con Guyana.⁶³ Sin embargo, la LOFAN prevee, por otra parte, la creación de mandos unificados como el Mando de Defensa Aérea que posibilita la coordinación de las diferentes fuerzas.⁶⁴

EQUIPAMIENTO MILITAR Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS EN VENEZUELA

La política de equipamiento militar implementada durante el gobierno de Pérez Jiménez, siguió un patrón explícito de modernización de las fuerzas armadas en función de la creación de una fuerza militar relativamente pequeña, con gran capacidad defensiva y lo suficientemente flexible para proyectarse en el Caribe.⁶⁵

⁶² Cfr. al respecto Escuela Superior de Guerra Naval: *Seguridad en los Espacios Fluviales*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1987, y Seguías, Jesús, "Política y fronteras. Entrevista al Contraalmirante Carlos Pulido Salvatierra, Director de Fronteras", *Perfiles Internacionales*, (Caracas), año 5, N° 1, 1986, p. 13.

⁶³ Bustamante, F. y Carlos Portales, *op.cit.*, 1987, p. 81.

⁶⁴ "El referido Mando supervisa y controla un complejo sistema de defensa aérea estratégica, que se encuentra en la fase final de implementación y que involucra, además de sistemas de detección y de control de tráfico aéreo, a unidades de los cuatro componentes de las Fuerzas Armadas, como son tres grupos mixtos de Artillería de Defensa Aérea (misilísticos-tubulares) del Ejército y a las unidades de caza de la Fuerza Aérea, específicamente a las equipadas con los *F-16* y los *Mirage IIIIV*", en *Defensa*, (Madrid), año X, N° 195, enero 1987, p. 32.

⁶⁵ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 22.

Este enfoque guió la creación de un núcleo de las fuerzas militares que se concentraron en una Gran Unidad de Combate, llamada la Brigada Combinada y caracterizada por un gran poder de choque, volumen de fuego y movilidad táctica, integrando armas y servicios, "con una capacidad dual ofensivo-defensiva que le permitía participar en una guerra de objetivos limitados, tanto en el ataque como en la defensa sobre un eje estratégico". Este enfoque reveló una marcada comprensión de la realidad estratégica venezolana, ya que descartó la guerra de frentes, tradicional de la doctrina europea y norteamericana, con el empleo de grandes formaciones, y adoptó la idea de guerra sobre ejes, propia de toda la historia militar latinoamericana y basada solo en pequeñas formaciones altamente móviles, en el marco de la noción de guerra limitada, eliminando la idea de guerra total que había caracterizado el pensamiento castrense hasta la Segunda Guerra Mundial.

Este elemento central de la defensa fue complementado con una flexibilidad anfibia y aerotransportada que posibilitó la proyección de tropas a ultramar, adecuándose de esta manera a la realidad caribeña, mediante la estructura de una unidad de infantería de marina y una de paracaidistas; respaldadas por una fuerza aérea con una capacidad ofensiva estratégica para actuar sobre las bases logísticas y comandos nacionales de potenciales enemigos en la región; por una capacidad aerotáctica para la defensa aérea y el apoyo de fuego a las fuerzas de superficie; y por una capacidad de transporte, para la movilidad estratégica de las fuerzas. Además, un poder naval que garantizó la defensa de las costas y las líneas de comunicación marítima, con capacidad antisubmarina y que apoyó la flexibilidad anfibia de las fuerzas armadas.⁶⁶

El correlato de esta política de defensa en términos de equipamiento militar se expresó en un programa de adquisiciones que incluyó tanques M-18 y AMX-13; modernas piezas de artillería: los vehículos de transporte de la serie *M* norteameri-

⁶⁶ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1985, p. 28.

cana; equipos de telecomunicaciones táctico; los aviones de caza norteamericanos *VAMPIRE VENON* y *F-86F*; los bombarderos ingleses *CAMBERRA*; los aviones de transporte *C-123*; los destructores británicos de la clase *NUEVA ESPARTA*; los destructores italianos de la clase *CLEMENTE*; y, buques de desembarco *LSD* y *LST*, excedentes de guerra norteamericanos, lo cual estaba en armonía con la concepción estratégica.

A este esfuerzo en el desarrollo del equipamiento de combate, se le asoció un desarrollo logístico que dio lugar al establecimiento de los talleres de metalmecánica con capacidad de construcción de piezas para armamento individual; la construcción de arsenales y de talleres mecánicos, como el del aeropuerto de LA CARLOTA, y la fábrica de municiones que darían lugar a la creación ulterior de CAVIM.⁶⁷ Junto con estas medidas, se intentó articular la política de defensa nacional con el desarrollo industrial y con la creación de una superestructura educativa militar para la calificación de los recursos necesarios para el manejo del armamento altamente tecnificado que se programó para las fuerzas armadas.⁶⁸

Según Muller Rojas, la política de equipamiento militar iniciada y desarrollada en el marco del sistema democrático no se distanció de los principios y objetivos estratégicos previstos por la política de defensa de Pérez Jiménez, con un énfasis particular, sin embargo, en la profesionalización de las fuerzas armadas y su desvinculación de una participación directa en la vida política y algunos eventuales *impasses* en relación a una mayor vinculación con las presiones ejercidas por el sistema internacional. Esto último se reflejó, como ya señalamos, en una alta dependencia tecnológica del exterior, a pesar de

⁶⁷ *Ibidem*, p. 29; Talón, Vicente et.al., "Especial: Fuerzas Armadas Nacionales de Venezuela", en *Defensa*, (Madrid), año X, N° 115, noviembre 1987, pp. 7-57, citado en V. Millán, "Percepciones de amenaza y adquisición de armamentos en América del Sur: 1971-1985", documento preliminar, FLACSO-Santiago, julio 1988, p. 68.

⁶⁸ Müller Rojas, A., *op.cit.*, 1985, pp. 30-31.

mantenerse la política de diversificación de fuentes, y un restringido desarrollo de una infraestructura de producción y mantenimiento de armas en el país que, a su vez, se articuló a una sintomática desvinculación con el desarrollo industrial de Venezuela.

En este sentido, es de señalar que a principios de la década del setenta, Venezuela, junto con México y Colombia, se destacaba como uno de los principales importadores latino-americanos de armas livianas, provenientes principalmente de EE.UU., Canadá, Italia, Francia, Bélgica y Alemania Federal.⁶⁹ Sin embargo, en 1975 se creó en Venezuela el Consejo Nacional para el Desarrollo de las Industrias Militares (CONADIM), "entendiéndose como tales industrias, el conjunto de empresas cuyo objeto esencial es la fabricación de armamentos, municiones, explosivos y cualesquiera otro material o equipo de igual naturaleza que interesen a los fines de la defensa nacional".⁷⁰

En 1976 se creó la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) adscrita a la Presidencia de la República y presidida por el Ministro de Defensa. CAVIM inició sus actividades con un capital de 20.000.000 Bs. (para la época 4.651.162 US\$), en base a un acuerdo suscrito entre el Ministerio de Defensa y el Instituto Venezolano de Petroquímica. Esta compañía vende productos de fabricación propia como armas livianas, municiones y explosivos, y productos de importación, a la vez que presta servicios conexos a organismos del Estado y empresas privadas, abasteciendo totalmente la demanda de municiones de pequeño calibre de las Fuerzas

⁶⁹ Cordero, Fernando, "Comercio exterior e industria de armas livianas en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecu. Dominicana, Perú, México y Venezuela 1970-1980", en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American Studies*, Vol. XII, 1-2, 1983, pp. 170-175.

⁷⁰ Contraloría General de la República, *Informe al Congreso 1984*, Contraloría General de la República de Venezuela, Caracas, Tomo II, 1984.

Armadas Nacionales.⁷¹ Asimismo en la actualidad produce armamentos livianos, se encarga de la reparación y del mantenimiento de armas y del ensamblaje y mantenimiento de vehículos militares livianos, y produce motores pesados Diesel en su empresa filial Hispano-Venezolana de Motores (HIVEMCA). Por otra parte, CAVIM ha adaptado ciertas tecnologías, al desarrollar un explosivo impermeable y de aplicación en la minería, y una culata plegable adaptable a las condiciones operacionales del FAL en Venezuela. Asimismo, actualmente produce en serie el subfusil ORINOCO II. Sin embargo, sus actividades se circunscriben fundamentalmente a la producción, ensamblaje y mantenimiento de insumos militares de baja tecnología.⁷² No obstante, durante 1987 exportó productos del orden de los 13.1 millones de dólares, principalmente a Trinidad, Colombia y Curazao, y en 1988 reportó una ganancia de 80.000.000 Bs., que superaron a todas las ganancias anuales anteriores. Asimismo, recientemente ha ampliado su fábrica de equipos militares en la División Metalmecánica de Maracay, cuya instalación definitiva se prevé para junio de 1989, y ha combinado esfuerzos con el Instituto Nacional de Capacitación Especializada (INCE) para el entrenamiento de personal técnico militar.⁷³

Por otra parte, la investigación con fines de defensa en Venezuela se ha concentrado en el Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas (IUPFAN). Aparte de impartir docencia en áreas tecnológicas, la IUPFAN desarrolla proyectos de investigación con el Laboratorio de Aeronáutica de la Fuerza Aérea, con el Canal de Experiencias Hidrodinámicas de la Marina de Guerra y con el Grupo Logístico Electrónico

⁷¹ Ministerio de Defensa, *Memoria y Cuenta*, Ministerio de Defensa, Caracas, 1983, p. 444.

⁷² Lemoine, W. y J. Requena, *op.cit.*, p. 37.

⁷³ Millán, Víctor, *op.cit.*, 1988, p. 68; *El Nacional*, (Caracas), 17 de abril de 1989, D-8; *El Nacional*, (Caracas), 20 de abril de 1989, D-9.

de Maracay, como así también con universidades e institutos de investigación nacionales. Sin embargo, esta iniciativa está limitada por la ausencia de una "política explícita de investigación en ciencia y tecnología con fines militares".⁷⁴

En este marco, desde el restablecimiento del sistema democrático en 1958, se ha desarrollado una política de adquisición de armamentos en el exterior, ilustrado cabalmente por el Cuadro 3.

Si tomamos en consideración los datos del Cuadro 3, podemos apreciar el desarrollo en la adquisición de equipos militares tecnológicamente avanzados, a la vez de visualizar los énfasis particulares que, en distintas coyunturas, se han hecho en diversas percepciones de amenaza y, consecuentemente, de hipótesis de conflicto. A la vez, podemos ver como cada una de las armas, con excepción de la Guardia Nacional cuyas funciones policiales internas nos han hecho excluirla del presente análisis, ha enfatizado orientaciones específicas en su equipamiento militar en función de prioridades estratégicas particulares.

En este sentido, inicialmente el *Ejército* se ha orientado a la lucha de contrainsurgencia, para ocuparse posteriormente de la ocupación y control de las fronteras, en el marco de hipótesis de conflicto fronterizo con Colombia y con Guyana, reforzado más recientemente por las actividades guerrilleras colombianas en la zona limítrofe y la intensificación del narcotráfico. Desde 1981, se ha activado en la Región Sur, una División de Infantería de Selva del Ejército, junto con el Mando de Fuerzas Fluviales de la Armada, de bases aéreas y varias unidades de la Guardia Nacional.⁷⁵

El Ejército venezolano, con un número de efectivos de 34.000 hombres, incluyendo conscriptos, está organizado en 5 divisiones regionales, 1 brigada blindada, 6 brigadas de

⁷⁴ Lemoine, W. y J. Requena, *op.cit.*, pp. 36-37.

⁷⁵ *Defensa*, (Madrid), año X, N° 105, enero 1987, p. 28.

infantería, 1 regimiento de caballería, 7 batallones de artillería, 2 de artillería de defensa aérea, 3 grupos independientes de artillería de defensa aérea, 5 batallones de ingeniería y 1 regimiento aerotransportado.⁷⁶ En cuanto a su equipamiento, esta arma es la más beneficiada en términos de las adquisiciones realizadas entre 1980 y 1985.⁷⁷

La artillería de campaña fue potenciada con la incorporación del sistema israelí de lanzacohetes múltiples IMI-LAR-160, de 160 mm. instalado en un chasis de carro liviano *AMX-13* y dotado de un sistema de tiro suizo *Contraves Field Guard Mk.II*. Asimismo, las unidades de sistemas *Tubulares* han sido modernizadas con el sistema de dirección de tiro francés *CIMSA Atila*. El arma de blindados será equipada con los tanques medianos modernizados *AMX-30* de procedencia francesa y los de recuperación *AMX-30d*. Igualmente se proyecta la modernización de los cazacarros *M-18 Hellcat* y de los carros (tanques livianos *M-74*. En los círculos militares, se especula sobre la recuperación y conversión de los autoblandados *M-8 Greyhound* en cazatanques dotados de un lanzador del arma guiado Hughes *BGM-71A Tow*, de acuerdo al proyecto presentado por la firma norteamericana *NAPCO*.

En 1984, el Ejército recibió 10 transportes Thyssen-Henschel *TPz1*, con los cuales se mecanizó una compañía de infantería. La Defensa Aérea estratégica fue incrementada también, con la incorporación de los Bitubos remolcados *Breda 40/L70mm*, baterías móviles de misiles tierra-aire *Roland 2*, cañones antiaéreos, sistemas de dirección de tiro *Flycatcher*, y un sistema de fotografía aérea y sistema transportado de vigilancia de campo de batalla, mejorando sustancialmente los mecanismos de alerta temprana, de defensa antiaérea, localiza-

⁷⁶ CLADDE-RIAL, *La Situación Estratégica de América Latina. Estados Unidos y la Seguridad Regional*, Estudio Estratégico de América Latina, 1987, p. 346.

⁷⁷ Millán, V., *op.cit.*, 1988, p. 76.

ción de blancos y proceso de toma de decisiones. Todos estos sistemas están bajo la supervisión del Comando Conjunto de Defensa Aérea del Ministerio de la Defensa.⁷⁸

En la actualidad, este proceso de equipamiento implica, para el Ejército una disponibilidad de 81 tanques AMX-30, de 35 tanques ligeros M-18 y 36 AMX-13/75, junto con vehículos blindados de reconocimiento y carros blindados de transporte de tropa. A esto cabe agregar una capacidad artillera basada en obuses, lanzacohetes múltiples, morteros, cañones antitanque, misiles antitanque y cañones de defensa aérea, junto con 1 escuadrón de transporte aéreo y un escuadrón de helicópteros.⁷⁹ Asimismo, como señalamos al pie de la Tabla 1, no está confirmada la compra de 84 tanques británicos Skorpion, cuya adquisición provocó una denuncia del periodista José Vicente Rangel.

Por su parte, la Fuerza Aérea Venezolana ha tenido un especial desarrollo desde comienzos de los años sesenta, en el marco de la competencia regional con Cuba y de la aspiración venezolana a una creciente proyección en el área del Caribe, que ha destacado la importancia de la defensa de las vías de comunicación en la región, de vital importancia estratégica para Venezuela. Asimismo, este desarrollo ha obedecido a la creciente importancia asignada a una eventual confrontación con Colombia y al propósito de mantener una ventaja sobre su potencial aéreo y a la posibilidad de una intervención cubana en apoyo de Guyana en caso de un conflicto con este país. Como consecuencia, la disponibilidad de la FAV de F-86K y de F-86 Sabre, fue complementada y modernizada por la adquisición de

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 77-78, citando a Carlos Hernández González, "Las Fuerzas Armadas de Venezuela en 1986", en *Defensa*, (Madrid), año IX, N°s 100-101, pp. 77-82 y *Defensa*, N° 81, s/d.

⁷⁹ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1986*, IISS, London, citado en CLADDE-RIAL, *op.cit.*, 1987, p. 346. No se registra información sobre la adquisición de los tanques Skorpion en IISS 1987-88 y en IISS 1988-89.

Mirages III y V a Francia, junto con dos decenas de CF-5 adquiridos en Canadá.⁸⁰ A principios de la década del ochenta, los intentos de contrarrestar la amenaza de Mig-21 y Mig-23 de Cuba, potenciada por la posibilidad de utilizar como base de reabastecimiento la isla de Grenada, en una eventual operación ofensiva sobre Venezuela, planteó la necesidad de una modernización del equipo aéreo venezolano. Como resultado, se produjo el impasse ya comentado de la compra de caza-interceptores F-16 a la General Dynamics de EE.UU., en un "paquete" complementado con aviones británicos Hawk. El impasse político producido en Venezuela y las secuelas del conflicto de las Malvinas, eliminó esta última adquisición y redujo el número de F-16 adquiridos a 24.⁸¹

De todas maneras, la incorporación de los F-16 a la Fuerza Aérea Venezolana produjo un claro desbalance en la correlación de fuerzas militares con sus vecinos y, en particular con Colombia, en el marco de las hipótesis de conflicto que contemplaba una acción de tenazas entre Guyana y Colombia a raíz de la firma de acuerdos entre estas dos naciones a principios de la década del ochenta.⁸² Sin embargo, el radio de acción de los F-16 no posibilitaba una acción directa contra Cuba, sin una base de reabastecimiento adecuado. En este sentido, recientemente la Fuerza Aérea Venezolana ha iniciado el proceso de adquisición de 2 aviones cisternas Boeing 707-320C que posibilita el reabastecimiento en el aire de los cazas venezolanos. Por otra parte, desde finales de 1987 está planteada una discusión en torno a la compra de siete Mirage 50 y la potenciación de doce Mirage existentes en la Fuerza Aérea

⁸⁰ Millán, V., *op.cit.*, 1988, p. 73.

⁸¹ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 26 y Bustamante, F. y C. Portales, *op.cit.*, 1987.

⁸² Colombia adquirió como contrapartida 14 aviones de combate israelíes Kfir, *Defensa*, (Madrid), año X, N° 115, noviembre 1987, pp. 88-89; también en *El Nacional*, 5 de octubre de 1988.

Venezolana, manteniendo la política de diversificación de fuentes de abastecimiento militar.⁸³

En la actualidad, la FAV cuenta con 5.000 efectivos y 94 aviones de combate distribuidos en 10 Grupos Aéreos: 1 GA de 19 Canberra; 3 GA, compuestos de 15 F-5A y 2 F-5D, de 11 Mirage (4 IIIEV, cinco 5V y 2 5DV) y 24 F-16A/B, respectivamente; 1 GA de contrainsurgencia con 11 OV-10E Bronco; dos escuadrones de transporte con un total de 18 aviones; dos escuadrones utilitarios, de enlace y reconocimiento; un escuadrón de entrenamiento que acaba de incorporar los 30 Tucanos brasileños recientemente adquiridos. Asimismo, en este momento está pendiente la entrega de 15 cazas F-5A (USA), de 24 aviones Pucará argentinos (seis de ellos destinados a entrenamiento), de cuatro F-5B, de 16 helicópteros Bell 206 (USA) y de cuatro helicópteros italianos A-109A.⁸⁴

La Armada venezolana se desarrolla con especial énfasis a partir de la creciente proyección caribeña de Venezuela en la década del setenta, con un programa intensivo de equipamiento naval, con el objetivo no sólo de defender las costas y las líneas de comunicación marítima de Venezuela, sino también de darle una proyección regional significativa. Sin embargo, la proyección naval de la Armada venezolana no se limita al ámbito marítimo, ya que el control fluvial de la frontera ha adquirido una gran relevancia en la planificación estratégica de esta fuerza, tanto por los conflictos fronterizos pendientes como por el tráfico de diversos órdenes a través de los ríos (comenzando con el llamado "contrabando de extracción" y pasando por el narcotráfico) y por la creciente filtración de la guerrilla colombiana al territorio venezolano, con frecuencia espacio de sus incursiones o ámbito para el establecimiento de bases de operaciones. De aquí que junto con el desarrollo de su potencial

⁸³ Artículos citados en *Viernes*, 1987, y *El Nacional*, 1988.

⁸⁴ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1987-1988*, IISS. London, 1988, pp. 199-200.

militar marítimo incluyendo el despliegue de fuerzas antisubmarinas y aéreas, la Armada ha ampliado su equipamiento para incrementar su presencia fluvial.

La Armada venezolana cuenta con 10.000 efectivos, incluyendo la aviación naval, la infantería de marina y la guardia costera, con ocho bases, incluyendo dos fluviales. El Comando de la Escuadra cuenta con 6 fragatas misilísticas clase Sucre/Lupo adquiridas a Italia, dos submarinos clase Type 209-1300 (RFA) y un submarino clase Guppy II (USA), un escuadrón de 6 patrulleros cañoneros/misilísticos clase Constitución (Gran Bretaña) y un escuadrón de buques anfibios y de apoyo que incluye cuatro buques de desembarco de carros LST, clase Campana, un buque de desembarco de carros LST, clase Terrebone Parish, y 3 buques logísticos de diferentes orígenes y clases. A esto cabe agregar un velero escuela tipo Bribarca, el Simón Bolívar, de construcción española y de 1.260 tons. de particular importancia en la reafirmación simbólica de la presencia marítima venezolana en el Caribe.

A su vez, el Comando Fluvial incluye dos transportes, una lancha hidrográfica, nueve patrulleros fluviales, un lanchón de transporte y mas de 44 lanchas y falcas, ubicadas fundamentalmente en cinco apostaderos fluviales y una base naval.

El Comando de Aviación Naval incluye cinco escuadrones: un escuadrón aeronaval de patrullaje antisubmarino; un escuadrón naval de helicópteros antisubmarinos; un escuadrón aeronaval de transporte; un escuadrón aeronaval de transporte ejecutivo y un escuadrón aeronaval de entrenamiento.

El Comando de Guardacostas tiene adscritos 2 guardacostas de altura clase Clemente, 2 remolcadores de altura clase Cherokee, 1 buque hidrográfico clase Cohoes Tender, 2 embarcaciones utilitarias de salvamento, 1 remolcador de puerto clase US Harbour Tug, 2 lanchas hidrográficas clase Gabriela y 7 patrulleras rápidas clase Polaris. Por su parte, la Infantería de Marina incluye 4 batallones de asalto anfibio, batallones de asalto fluvial, 1 grupo mixto de artillería, 1 batallón de vehículos anfibios, 1 batallón de ingenieros, 1 batallón de comunicaciones tácticas, 1 batallón de transporte, 1 destacamen-

to de apoyo al Cuartel General de la Infantería de Marina, 1 compañía de arsenales y unidades de Policía Naval de distintos niveles. A esto cabe agregar, que la Armada dispone de una Unidad de Operaciones Especiales, creada en 1982 a partir de la fusión de la Compañía de Incursores del Comando de la Escuadra y de la Unidad de Reconocimiento de la Infantería de Marina. Esta Unidad está adscrita al Comando Naval de Operaciones y cuenta con un Pelotón de Incursores conformado por buceadores de combate y un Pelotón de Guerra Especial, integrado por comandos paracaidistas.⁸⁵

En la actualidad la Armada venezolana espera incorporar 1 lancha patrulleras fluvial, 35 tanques ligeros M-41 C y 2 transportes aéreos.⁸⁶

CONCLUSIONES

Los rasgos asumidos por la relación entre civiles y militares, a partir del establecimiento del actual sistema democrático en Venezuela, permite señalar algunas características intrínsecas a esta relación en el proceso de evaluación y percepción de amenazas internas y externas y en el consecuente proceso de equipamiento y adquisición de armamentos.

En este sentido, en primer lugar es necesario señalar que la política militar de los sectores civiles ha generado, por un lado, un encapsulamiento de la corporación en un área de toma de decisiones estrictamente referida a la problemática de la seguridad y de la defensa nacional, con un alto grado de autonomía de las fuerzas armadas en cuanto a la adquisición de equipo militar, en la práctica sólo subordinada a un control directo del Presidente de la República. Por otra parte, esta situación de encapsulamiento de los militares, aunque no se manifieste totalmente en el plano político, ha afectado el

⁸⁵ *Defensa*, (Madrid), año XI, N° 127, noviembre 1988.

⁸⁶ International Institute for Strategic Studies, *op.cit.*, p. 199.

desarrollo de mecanismos de efectiva articulación entre una política de defensa (cuya responsabilidad está básicamente en manos de las fuerzas armadas) y una política exterior (incluyendo una política de fronteras, fundamentalmente formulada y ejecutada por los sectores civiles, generalmente en base a un consenso de las fuerzas políticas nacionales).

Este cuadro se refleja tanto en el mismo proceso de equipamiento militar que, en distintas coyunturas, da lugar a distintos énfasis, como en el desarrollo de un pensamiento estratégico que oriente y coordine la articulación entre los objetivos diplomáticos y políticos promovidos por los ejecutores de la política exterior y los objetivos estratégicos vinculados a la seguridad y defensa del país. A su vez, en el seno de las fuerzas armadas, esta situación y su intencionalidad política, provoca inconsistencias intrasectoriales que, a su vez, se reflejan en el proceso de adquisición de armamentos.

En suma, las inconsistencias y ambigüedades intersectoriales, interinstitucionales, conceptuales e intrasectoriales inciden de una manera significativa sobre la política de equipamiento militar del país.

En este marco, a lo largo del período democrático, se ha producido una evolución de las percepciones de amenaza que eventualmente deberían guiar esta política.

En la década del sesenta el énfasis estuvo puesto, como lo revela la Tabla N° 1, en la amenaza cubana articulada a la amenaza interna al sistema vehiculizada por la insurgencia guerrillera, en cuyo contexto el Ejército adquirió un rol preponderante y concentró gran parte del equipamiento militar en función de éstas amenazas y de la creciente preocupación por la problemática fronteriza.

En la década del setenta, una vez diluida la amenaza interna de la guerrilla, emerge como foco de atención la problemática fronteriza, en particular en torno a la situación con Guyana y con Brasil. Posteriormente, la política de acercamiento de Guyana con Cuba, vuelve a subrayar la importancia de la amenaza cubana. A su vez, ésta adquiere una nueva dimensión con la competencia regional que se establece en el área del

Caribe. En este marco, comienza a cobrar especial importancia el desarrollo de la Armada y de la Fuerza Aérea.

La finalización del período de congelamiento impuesto a la reclamación de Esequibo a través del Protocolo de Puerto España, reactiva la importancia de la amenaza cubana, tanto en función del desarrollo de un régimen revolucionario en Grenada como en relación con su eventual apoyo a Guyana, en el marco de una agudización de las tensiones cubano-venezolanas a raíz de la identificación de la política exterior venezolana con los intereses norteamericanos en la región, puestos de manifiesto en la primera fase del gobierno de Luis Herrera Campins en particular en Centroamérica. El proceso de adquisición de los F-16 ilustra cabalmente esta situación. Posteriormente, como consecuencia de los efectos hemisféricos de la guerra de las Malvinas y de una reorientación de la política exterior venezolana, junto con la progresiva dilusión de la tensión con Guyana, Colombia emerge como foco de atención para los intereses de seguridad venezolanos. En este contexto, durante el gobierno de Jaime Lusinchi se da especial prioridad a los problemas limítrofes generados con el país vecino, especialmente a partir de la situación planteada por la incursión del Caldas, en agosto de 1987. Como consecuencia, el proceso de equipamiento militar se articula con esta percepción específica de amenaza, lo cual se refleja tanto en el equipamiento del Ejército, como de la Marina (y en especial de su capacidad de operación fluvial) y de la Fuerza Aérea, especialmente en relación con la posibilidad de complementar la compra de F-16 con la adquisición de Mirage 50. El problema de la filtración fronteriza de fuerzas guerrilleras colombianas y del narcotráfico adquiere, asimismo, una significación especial a la luz de los equipos que se adquieren, como es el caso de los Tucanos brasileños y de los Pucarás argentinos.

No obstante este cuadro general que, como ya señalamos, contribuye especialmente a un equipamiento privilegiado del Ejército en función de la priorización de las amenazas fronterizas, el papel asumido por Venezuela en el área caribeña

y la importancia estratégico asignada a esta región, da lugar asimismo a un significativo desarrollo de la Armada y de la Fuerza Aérea.

En suma, pese al énfasis manifiesto en el desarrollo de fuerzas disuasivas frente a la potencial amenaza de países vecinos, con una particular atención en la problemática fronteriza, existe asimismo una manifiesta tendencia a reforzar la diplomacia venezolana en el Caribe con una presencia naval significativa, en especial a partir de la retirada de las antiguas metrópolis coloniales de la región. En este sentido, por lo menos en dos ocasiones, situaciones de tensión interna en el Caribe postcolonial anglófono dieron lugar al pedido de presencia naval venezolana y en una ocasión, la Fuerza Aérea intervino en Centroamérica a solicitud del gobierno de Costa Rica.⁸⁷

En este mismo contexto, es de señalar que, desde la década del setenta, la creciente autonomización de la política caribeña de los Estados Unidos por parte de Venezuela se ha articulado con crecientes coincidencias con Brasil en relación con la estabilidad regional, puestos de manifiesto, entre otros ejemplos, en el apoyo que ambos países prestaron al proceso de democratización de Surinam⁸⁸ y en las coincidencias desarrolladas en el seno del Grupo de los Ocho. En este marco general y para concluir, es necesario considerar tres aspectos relevantes que pueden producir una reorientación significativa de la percepción de amenazas y del consecuente proceso de equipamiento de las fuerzas armadas venezolanas.

En primer lugar, el proceso de distensión de los conflictos fronterizos pendientes, ya señalado, y los cambios que puedan sufrir las relaciones con Cuba, en función de un

⁸⁷ El gobierno del Primer Ministro Eric Williams de Trinidad durante la llamada "revolución de febrero" de 1970, y el gobierno del Primer Ministro Tom Adams de Barbados en 1981.

⁸⁸ Cfr. Serbin, A., *op.cit.*, 1989.

acercamiento con Venezuela y su reincorporación a la comunidad latinoamericana.

En segundo lugar, los efectos de la deuda exterior de Venezuela que se reflejan en el reciente gasto militar e, inclusive, en un redimensionamiento de una concepción de la seguridad y de la defensa nacional,⁸⁹ correlacionado con una situación similar generalizada a los países de la región.

Y en tercer y último lugar, en función del señalamiento anterior, en los efectos políticos internos ilustrados por los disturbios nacionales que, en la semana del 27 de febrero, desencadenaron las medidas económicas impuestas por el nuevo gobierno nacional bajo la presidencia de Carlos Andrés Pérez, en particular en relación con la necesidad de focalizar la atención nuevamente sobre los factores que internamente pueden amenazar el sistema político establecido en Venezuela desde 1958.

⁸⁹ En *El Nacional*, 13 de octubre de 1988, D-1, el Ministro de la Defensa General de División Italo del Valle Alliegro, "dijo que descartaba que la mayor amenaza para las democracias de la región fueran el comunismo, la subversión, el tráfico de drogas, e incluso los conflictos limítrofes. "El telón de fondo de todos esos problemas es el peso inconmensurable de la deuda externa de Latinoamérica que erosiona y asfixia sus economías...".

Cuadro 3
ADQUISICIONES MILITARES VENEZOLANAS
1960 - 1988

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Rec.
Betancurt (1959-1964)	Radar de alarma temprana y equipo asociado (Gran Bretaña)	Alarma temp. y localización (Amenaza Cubana)	F. Aérea
Raúl Leoni (1964-1969)	Vehículos Serie M equipo de comunicación (U.S.A.)	Aumento de móvil terrestre táctica y mejora de comun. (Amenaza: guerrilla)	Ejército
	Helicópteros UH-1 (USA) y Alouet (Francia)	Creación de cap. aeromóvil táctica para apoyo Ejército (Amenaza: guerrilla)	F. Aérea
	Aviones F-86K (USA, vendidos por FRA, material usado)	Intercepción, mejora defensa antiaérea (Amenaza Cubana)	F. Aérea
	Submarinos tipo Guppy (excedentes USA)	Protección de líneas de comunicación marítima (Amenaza Cubana)	Marina
Rafael Caldera (1969-1974)	Tanques AMX-30, vehículos de oruga de transporte y artillería autopropulsada (Francia)	Mejoramiento de la capacidad ofensiva terrestre. (Amenaza Colombiana)	Ejército
	Aviones caza-bombarderos MIRAGE (Francia) y cazainterceptores CF-5 (Canadá) y de apoyo aéreo táctico BRONCO	Mejoramiento capacidad ofensiva aérea y defensa antiaérea, apoyo aéreo táctico a unidades de sup. (Amenaza: Colombia)	F. Aérea

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Rec.
	Aviones TRACKER antisubmarino (U.S.A.)	Antisubmarino (Amenaza: Cubana)	Marina
	Aviones de transporte C-130 (U.S.A.)	Mejoramiento de capacidad de transporte aero-estraté- gico, protec- ción com. ma- rítima (Ame- naza: Colom- bia)	F. Aérea
	Submarinos tipo U-209 (Alemania)		Marina
	Lanchas misilís- ticas y cañone- ras (G.B.). Destruyores ti- po CARABOBO (Exced.)		Marina
C.A. Pérez (1974-1979)	Vehículos de reconocimiento V-100 (USA) Transporte MERCEDES BENZ (RFA) y arti- llería ligera OTOME LARA (Italia)	Mejoramiento capacidad vigi- lancia terres- tre, movilidad táctica y poder de fuego	Ejército
	Fragatas tipo LUPO (Italia)	Mejoramiento capacidad pro- tección de lí- neas, com. ma- rítima y gue- rra antisubma- rina	Marina
	Sistema de co- municaciones fijo por micro- ondas multicanal	Mejoramiento capacidad toma de decisiones	Dir. Gral. Servicios
	Sistema técnico de control de Emisiones RE	Mejoramiento capacidad alarma temprana y local	Dir. Gral. Intelig.

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Rec.
L. Herrera C. (1979-1984)	Artillería con cohetes libres (Israel); eq. de com. de campana multi- canal (Israel) y vehículos tácticos (Italia y Austria)	Aumento de apoyo de fuego mejora toma de decisiones táctica y movilidad táctica	Ejército
	Aviones de transporte ARAVA (Israel) helicópteros AUGIRSTA (Italia)	Mejora flexibilidad aerotransp. y aeromovilidad táctica	Ejército
	Buques de desembarco anfibia (C. del Sur)	Mejoramiento de flexibilidad anfibia	Marina
	Aviones de transporte (Italia)	Mejoramiento capacidad transporte aeroestratégico	F. Aérea/ Ejército
	Aviones caza- bombarderos F-16 (USA)	Aumento capa- cidad ofensiva aérea	F. Aérea
	Aviones de transporte (España)	Mejoramiento capacidad transporte aeroestratégico	Marina
	Misiles tierra- aire ROLAND (Francia, RFA), cañones anti- aéreos (Italia) valores de alar- ma temprana y direc. de tiro antiaéreos	Mejoramiento mecanismos de alarma temprana y de defen- sa antiaérea	Comando Defensa Aérea (conj.)

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Rec.
	Sistema de fotografía aérea y sistema aéreo transportado de vigilancia de campo de batalla (USA)	Mejoramiento capacidades de alarma temprana, localización de blancos y proceso de toma de decisiones	EMC/F Aérea
J. Lusinchi (1984-1989)	Aviones TUCANO (Brasil)	Entrenamiento y control fronterizo	F. Aérea
	Tanques SKORPION* (Gran Bretaña)		Ejército
	7 aviones MIRAGE 50* y potenciación de los existentes (Francia)		F. Aérea
	Vehículos de transporte* URUTU (Brasil)		Ejército
	Aviones cisterna BOEING 707	Aumento de la capacidad ofensiva aérea	F. Aérea

El Cuadro está basado fundamentalmente en un cuadro similar elaborado por el Gral. (R) A. Muller Rojas (op.cit., 1986) y complementada para el último período presidencial con datos procedentes de la prensa. Los asteriscos (*) señalan que son datos sin confirmación en tanto no aparecen confirmados por publicaciones especializadas como *The Military Balance*, IISS, London. Declaraciones del periodista y ex-candidato presidencial José Vicente Rangel en *El Nacional* (6/10/88, pg. D-2) señalan asimismo la intención de adquirir misiles *Harpoon* (USA) y *Metra Magic II* y *Exocet* (Francia).

Cuadro 4
GASTOS DE DEFENSA DE VENEZUELA 1978-1986

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Millones US\$	840	858	863	780	914	706	1.151	851	818
\$ Per Cápita	52	s/d	57	57	72	58	58	s/d	43
% Gasto Gob.	5.6	s/d	6.5	3.5	5.8	5.5	8.7	s/d	5.4
% PTB/PNB	1.6%	1.5%	1.5%	1.4%	1.7%	1.5%	2.2%	1.7%	1.6%

Fuente: *The Military Balance 1984-85; 85-86; 87-88; 88-89*, International Institute of Strategic Studies, Londres.

EQUIPAMIENTO MILITAR,
POLITICA DE DEFENSA
Y POLITICA EXTERIOR:
EL CASO VENEZOLANO

Alberto Müller Rojas

En términos generales, para definir las etapas que se han seguido en la formación de la política de equipamiento militar se va a partir del carácter incrementalista que la define. En este sentido, se debe comenzar con el hecho concreto de que ya antes de la instauración del régimen democrático en 1958, las Fuerzas Armadas Nacionales venían siendo objeto de una atención especial en materia de equipos por parte del gobierno dictatorial, explicable en sí misma por el hecho de que ellas controlaban directamente la actividad política del país. Dentro de este marco, el objetivo general manifiesto de la conducta del gobierno hacia las Fuerzas Armadas, era su modernización, que no solo incluía la introducción de una tecnología militar actualizada, sino un cambio de su rol dentro de la estructura de la nación, de una fuerza para asegurar el orden interno, que había permitido la consolidación del Estado Nacional, a un aparato defensivo que permitiese apoyar la política exterior de la nación, traspasando progresivamente el papel tradicional a la Guardia Nacional, policía militarizada, con lo cual la institución retenía parcialmente el control de la seguridad interna y a los cuerpos policiales que se agrupaban en las Fuerzas Armadas Policiales y que en situaciones de emergencia nacional, pasaban a formar parte de la estructura para la seguridad y defensa del Estado.¹ Con esta decisión, a la par que se adjudicaba a las Fuerzas Militares el papel moderno que éstas tienen en el Estado contemporáneo, se retenía en el Ministerio de la Defensa, controlado por miembros de la Institución, el manejo de todo el aparato de seguridad, tanto externo como interno, manteniendo de esta forma el mando de todo el aparato coercitivo de la nación en las situaciones de emergencia nacional dentro de la estructura militar, base del poder, y asegurando parcialmente en situaciones ordinarias algunos aspectos relativos al orden interno bajo control institucional (control de tráfico en las carreteras, seguridad de las industrias

¹ Decreto N° 349, del 22-6-46. (Este decreto tuvo su inspiración en los sectores militares que participaron en el 18 de octubre de 1945).

básicas, cuido de centro de reclusión, cuidado de centros de reclusión, renta de licores, resguardo aduanero, control migratorio) por intermedio de la Guardia Nacional, que pasó a depender integralmente del Ministerio de la Defensa, ya que antes era controlada operacionalmente por el Ministerio de Relaciones Internacionales.

En este marco general, la política militar propiamente dicha estaba orientada a la constitución de un aparato defensivo proporcional al poder general de la nación, con suficiente capacidad autónoma como para desempeñar un papel en la política exterior del Estado en la región y para -dentro del marco general del TIAR- tener una participación en el acontecer político del Sistema Internacional.²

El criterio general que orientaba esta política podría definirse señalando que con ella se pretendía maximizar la utilización del recurso financiero, con una minimización en el uso del recurso humano, escaso e insuficientemente preparado, con lo cual se estaba dirigiendo la decisión hacia la eficiencia. Este criterio se tradujo en la idea de formar unas fuerzas militares relativamente pequeñas, pero con una gran capacidad defensiva y lo suficientemente flexibles para proyectarse en toda la subregión de El Caribe, lo cual suponía el empleo de medios de combate de alta tecnología; es decir, usando un símil económico, las definiríamos como un aparato defensivo "capital intensivo".

En este contexto, el núcleo de las Fuerzas Armadas Militares se centraban en una Gran Unidad de Combate, que se llamó la Brigada Combinada, con un gran poder de choque, volumen de fuego y movilidad táctica, integrando armas y servicios, con una capacidad dual ofensivo-defensiva que le permitía participar en una guerra de objetivos limitados, tanto en el ataque como en la defensa sobre un eje estratégico,

² Para el estudio y análisis de esta política referirse a la obra de Rincón N., Freddy. *El Nuevo Ideal Nacional y los Planes Económicos-Militares de Pérez Jiménez 1952-57*. Caracas, Ediciones Centauro, 1982.

complementada con unidades de infantería de reserva para la vigilancia y cobertura del resto del Territorio Nacional. Esta decisión mostraba una alta comprensión de la realidad estratégica venezolana, ya que descartaba la guerra en frentes, común de la doctrina europea y norteamericana, que supone el empleo de grandes formaciones, y adoptaba la idea de guerra sobre ejes, característica de toda la historia militar latinoamericana que demanda solo pequeñas formaciones altamente móviles; y además, aceptaba la noción de guerra limitada, que sería la característica distintiva del acto bélico después de la II Guerra Mundial, descartando la idea de guerra total que había caracterizado el pensamiento castrense hasta 1945.

Este elemento central de la defensa era complementado con una flexibilidad anfibia y aerotransportada que permitía la proyección de tropas a ultramar, ubicándose así en la realidad caribeña, mediante la estructura de una unidad de infantería de marina y una de paracaidistas, todo apoyado por una fuerza aérea con una capacidad ofensiva estratégica para actuar sobre las bases logísticas y comandos nacionales de las potenciales enemigos en la región; una capacidad aerotáctica para la defensa aérea y el apoyo de fuego a las fuerzas de superficie; y una capacidad de transporte, para la movilidad estratégica de las fuerzas. Además, un poder naval que garantizase la defensa de costa y de líneas de comunicación marítima, con capacidad de anti-submarina y que apoyase la flexibilidad anfibia de las fuerzas armadas.

Esta política de defensa tuvo su correspondiente en lo que se refiere al equipamiento militar, para lo cual se proyectó y ejecutó un programa de adquisiciones que colocó en manos de las fuerzas armadas los tanques M-18 y AMX-13; modernas piezas de artillería; los vehículos de transporte de la serie M norteamericana³; equipo de telecomunicaciones táctico; los aviones de caza VENON; los bombarderos CAMBERRA; los aviones de transporte C-123; los destructores británicos de la

³ Llegados al país luego del derrocamiento del régimen dictatorial.

clase NUEVA ESPARTA; los destructores italianos de la clase CLEMENTE; y, buques LSD y LST, excedentes de guerra norteamericanos, lo cual estaba en perfecta armonía con la concepción estratégica. A este esfuerzo en el material de combate, se le acompañó con uno en el área logística, especialmente en lo que corresponde al Servicio de Armamento que provee mantenimiento y abastecimiento del material de guerra, incluyendo municiones. En efecto, para esa época se inició la activación de los talleres de metalmecánica con capacidad de construcción de piezas para el armamento individual, que luego sería la fábrica de armamentos; la construcción de los arsenales de COCHE y EL RINCON, con modernos silos de municiones; los talleres mecánicos de LA CARLOTA; y la fábrica de municiones, la cual, conjuntamente con la de armamento, darían lugar a la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) en 1974.

Pero el esfuerzo logístico no se circunscribió al aparato defensivo, sino que se proyectó hacia la base industrial de la nación, para la cual el gobierno proyectó y ejecutó "ciertas industrias básicas tales como la Industria Siderúrgica Nacional, la explotación hidroenergética del Río Caroní, ambas en la región de Guayana y la Industria Petroquímica Nacional (MORON), con el objeto de potenciar la economía nacional. También tomó en cuenta en este proyecto, el fortalecimiento del poder militar mediante la modernización, tecnificación y profesionalización de las Fuerzas Armadas"⁴, ya que estas industrias son fundamentales para el establecimiento de una militar que diese autonomía al aparato defensivo del Estado. Era la intención del gobierno a ponerlas bajo control institucional y para tal efecto envió un grupo, relativamente numeroso, de oficiales a las mejores universidades de EE.UU. y Europa para que adquiriesen las habilidades técnicas necesarias para la gerencia de tales proyectos.

⁴ *Op.cit.*, en nota 2, p. 320.

La vinculación de la política económica con la defensa fue expresada por el entonces presidente, General Pérez Jiménez, citado por F.Rincón, cuando señaló que "El interés del gobierno en el desarrollo de estas industrias básicas emana de la íntima relación que existe entre ellas, el desarrollo económico, el bienestar social y la defensa nacional"⁵ con ellas pretendía lograr una determinada autonomía, tanto en lo económico como en lo militar, para asegurar de esta forma una estatura estratégica significativa en la subregión de El Caribe.

Finalmente esta política fue suplementada con una serie de acciones destinadas a crear una superestructura educativa militar que proveyese el recurso humano calificado para la dirección y operación de este complejo. Así, se creó la Escuela Básica para darle una formación común a los miembros de todas las ramas del aparato de defensa y acentuar la identidad del militar; se reestructuraron los programas académicos de las Escuelas de Oficiales, elevando el nivel de conocimientos para el ingreso (3er. año de secundaria, cuando antes era 1er. año); se crearon las escuelas de armas, de aplicación y técnicas; y finalmente la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas para formar al oficial en la conducción político-estratégica de la defensa.

Es necesario reconocer que este esfuerzo rindió beneficios tanto durante el período de gobierno de la dictadura, como después de su derrocamiento. Durante el período inmediatamente anterior a 1958, las Fuerzas Armadas fueron capaces de asegurar la posesión del Archipiélago de Los Monjes, ante un intento de la marina colombiana de ocuparlos en 1956. Este fue enfrentado con la sola presencia de la aviación venezolana, lográndose obtener el reconocimiento de la soberanía venezolana en el conjunto insular, lo cual ha sido piedra fundamental para las negociaciones sobre áreas marinas y submarinas, entre Venezuela y Colombia y para el control estratégico de la

⁵ *Ibid.*, p. 81.

navegación en el Golfo de Venezuela, ál/a de vital importancia para el comercio exterior de la nación.

Después del derrocamiento de la dictadura, el grado de eficiencia alcanzado por las Fuerzas Armadas permitió combatir el movimiento guerrillero insurgente, que se desarrolló en el país en la década del 60, con apoyo exterior, logrando su control y la pacificación de la vida nacional.

LOS INDICADORES DE LA POLITICA DE EQUIPAMIENTO MILITAR ENTRE 1960-82

Para el análisis de la política del Estado venezolano en materia de adquisiciones de equipo militar, no puede haber otro indicador que no sean las propias compras de material bélico efectuadas por la República. (Como quiera que resultaría prácticamente fuera de las posibilidades, dentro del marco d el presente ensayo, lograr una relación integral del movimiento total de armamentos y equipos militares realizado durante el período, solo se señalarán las adquisiciones fundamentales en cada etapa constitucional). Para tal efecto, se elaboró la Tabla 1 que señala el período constitucional correspondiente, las adquisiciones básicas efectuadas, la utilidad de tales adquisiciones y la organización destinataria del material. En esta relación se excluyen las compras efectuadas con destino a la Guardia Nacional, por cuanto estas no tienen valor militar, sino aquél accesorio que puede tener cualquier bien duradero de uso civil para fines de las operaciones.

Un examen del Cuadro 5 nos muestra una tendencia hacia el aumento, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, del material de guerra en manos de las FF.AA.N., e incluso la superación de algunas vulnerabilidades en el área de Comando y Control (toma de decisiones) que aparecían en la situación previa al año 1960. Todo ello refleja la decisión de hacer prevalecer la eficiencia, y de continuar el proceso de modernización del aparato de defensa para lograr su transformación en un instrumento de política exterior.

La anterior, afirmación pareciera confirmarse si se examina la evolución de la infraestructura técnicoindustrial y de la superestructura educativa. En el primero de los casos se observa la creación de CAVIM, VENEMAICA, e Industrias Navales, en el período constitucional de Carlos Andrés Pérez, como los inicios de una industria militar, aeronáutica y naval respectivamente; no se observa el estrechamiento de la vinculación entre las industrias básicas y la defensa, pero sí un incremento en la calidad de talleres y facilidades de mantenimiento tanto a nivel de cada una de las fuerzas como a nivel conjunto en la Dirección General Sectorial de los Servicios, y un incremento en las construcciones militares. En materia educativa la antigua Escuela Superior de las Fuerzas Armadas da origen a cuatro escuelas superiores, una por cada una de las ramas del aparato defensivo, hecho que ocurre en las administraciones de Rómulo Betancourt y Raúl Leoni; se crea el Instituto de Altos Estudios de la Defensa, para la capacitación de oficiales y civiles de alto rango en la planificación estratégica, y el Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas, para la formación de ingenieros y técnicos superiores, y se completan y mejoran las estructuras existentes para la especialización del personal.

Sin embargo, se puede observar en el proceso que hay un cambio sustancial de la conducta del Estado en materia de adquisiciones militares en relación con la etapa previa, y éste radica en el hecho de que mientras en el período de gobierno militar las compras se realizaron en forma autónoma a la situación internacional, es decir, sin obedecer a presiones estratégicas de ninguna naturaleza, las realizadas durante el lapso en estudio en su gran mayoría fueran hechas como respuesta a amenazas exteriores o interiores concretas. Este hecho revela un cambio significativo en la conducción del Estado, con especial incidencia en su postura frente al Sistema Internacional y particularmente en el marco del subsistema subregional representado por la cuenca del Caribe. Este cambio de actitudes en la política de equipamiento militar puede

responder a razones de principio, ligadas a la concepción ideológica que sustenta el régimen, claramente expresada en el Preámbulo de la Constitución de la República, en donde se repudia la guerra como instrumento de política exterior; o, a una conducta de los partidos políticos destinada a minimizar el papel de lo militar en la política general del Estado. Desde luego, el primer motivo es una variable significativa que al menos condiciona el proceso, pero la otra variable tiene un peso difícil de establecer a simple vista, por lo cual es necesario un examen detallado de las características generales del proceso, a objeto de determinar la vinculación existente entre la política militar entendida como relación entre el Estado, controlado por los partidos políticos, y el segmento militar, y la política particular de equipamiento militar. Para esta finalidad se ha escogido un caso que por lo reciente y lo conocido puede constituirse en arquetipo dentro del conjunto, aún cuando tiene algunas peculiaridades que se señalarán en su oportunidad, y que muestra la aparición de algunas tendencias nuevas que en el futuro podrían significar cambios importantes en la política de este campo. Se trata del caso de la compra de los aviones F-16 efectuada durante el período constitucional 79-84, hecho que ha tenido bastante repercusión en la opinión pública (una de sus peculiaridades), e incluso ha provocado reacciones externas (otra de sus peculiaridades).

EL CASO DEL AVION F-16

Este caso representa, posiblemente, el tópico más discutido públicamente en lo que se refiere a la política de equipamiento militar en Venezuela, y la razón de este profuso debate debe encontrarse en la metodología empleada por la Fuerza Aérea para plantear el asunto, la cual difiere sustancialmente de la que había venido empleándose, hasta ese momento, en el marco de las relaciones entre los sectores militares y el Estado, que se había caracterizado por una profunda discreción que sólo permitía que la opinión pública se enterara de los problemas en este terreno *después* de cumplidos los hechos.

En esta situación en particular, el Comando General de la Fuerza Aérea a mediados del año 1980 hizo anuncios públicos en los cuales informaba a la opinión nacional la intención de esa Fuerza de adquirir, para modernizar su parque, la última versión de aviones de caza-bombarderos producida por la industria aeronáutica norteamericana. y fue por su difusión en los medios de comunicación como los órganos de la cúspide de la institución se enteraron del asunto.⁶

Como paso subsiguiente, la prensa publicó sucesivas secciones informativas que la Comandancia General de la Aviación había realizado ante las Comisiones de Defensa del Congreso Nacional; los precandidatos de los principales Partidos Políticos; y, finalmente, el Alto Mando Militar, con todo lo cual aparentemente se buscaba el logro de un amplio apoyo político (que hasta ese momento nunca había sido necesario) para el logro de la adquisición. Todos estos acontecimientos ocurrían en el momento de la transición de los mandos militares, que durante ese período constitucional tuvieron el más alto índice de rotación de la etapa democrática, por lo que las nuevas autoridades militares, que no integraban la Junta Superior previa, con excepción del propio Comandante de la Aviación, no conocían el alcance del proyecto del cual solo habían sido informadas las autoridades salientes.

En sus exposiciones para justificar la adquisición, el Comandante General de la Aviación usó los siguientes argumentos:

1) La seguridad de la República estaba amenazada por el potencial de la aviación cubana para actuar sobre todo el Territorio Nacional, lo cual ponía en peligro especialmente nuestras instalaciones petroleras, y la capacidad del Estado de

⁶ Nota del autor. Para el momento de las publicaciones, el autor desempeñaba el cargo de Jefe de la División de Operaciones del Estado Mayor Conjunto, y como tal era responsable por el asesoramiento y la planificación del empleo estratégico de las Fuerzas Armadas.

continuar siendo un abastecedor petrolero en caso de una agudización de las tensiones en el Caribe.

2) Se descartaban otras alternativas en cuanto al tipo de material, por cuanto la adquisición del F-16 significaba el poseer un material con vigencia operacional hasta a fines de siglo. Entre las alternativas que se habían estudiado estaban la remodelación de los aviones MIRAGE en posesión de la aviación, y la compra de nuevas unidades de este material; la adquisición del MIRAGE 80, una versión modernizada del equipo en manos venezolanas, de transición en Francia para actualizar el material aéreo de ese país hasta tanto entrara en producción el MIRAGE 2000, de características equiparables al F-16, y cuya aparición se espera para la década del 90; y finalmente la adquisición del avión israelí KFIR, una versión mejorada del MIRAGE realizada por el Estado Judío. Todas estas alternativas fueron descartadas usando como argumento la equivalencia en el costo con el valor de los F-16, y el hecho de que el material era obsoleto frente al presupuesto. No se habló del impacto tecnológico del material y su incidencia en la eficacia del arma aérea, pues de haberse considerado esta variable la selección no parecía tan obvia.

Es de advertir la coincidencia de estos planteamientos del mando aéreo, con la política exterior del Estado en Centro América, que apoyaba al nuevo gobierno de Duarte en El Salvador y que por lo tanto acercaba a Venezuela a los Estados Unidos y la enfrentaba a la posición cubana y por consiguiente a la soviética. Esta política en el plano interno era enfrentada por el Partido Acción Democrática, que acusaba al gobierno de partidizar la conducta externa del Estado, dado el hecho de que el gobierno salvadoreño contaba con el apoyo de la Democracia Cristiana local, por lo tanto era del interés de Copei polarizar sectores de la vida nacional en torno al tópico y el planteamiento de la Fuerza Aérea encajaba perfectamente en el interés político de ese partido. Aquí es importante señalar la estrecha vinculación del entonces Comandante General de la Aviación, General Maximiliano Hernández con la Democracia Cristiana, hecho comprobado al aparecer en una "cuña publicitaria" en pro

del candidato de esa tolda poco después de su retiro el año de 1983, y reafirmado con su incorporación en las listas de ese partido al Congreso Nacional como candidato a senador por el Estado Sucre. (Es el único militar retirado con una posición equivalente, haciendo mención que Copei cuenta con simpatizantes militares retirados de mucho más prestigio institucional, como lo son el General J.M. Sucre Figarella y el Contralmirante Díaz Ugueto).

El anterior paréntesis en la exposición del caso es útil para señalar su peculiaridad, ya que éste representa a primera oportunidad en la cual un tema relativo al equipamiento militar es colocado expresamente por el gobierno como materia de polémica política, lo cual conllevó la ruptura del acuerdo tácito entre los partidos mayoritarios de mantener el tema militar en general fuera del debate político nacional.

En la continuación de la presentación del caso aparecen con hechos subsiguiente, en primer lugar, la situación mediante la cual el mismo Ministro, General Bernardo Leal P. y el Alto Mando de las Fuerzas Armadas encuentran que es una decisión tomada a nivel presidencial la adquisición del equipo, y que ya había un compromiso formal con los fabricante y el gobierno de los Estados Unidos. En segundo lugar, que tal como estaba planteado el problema, el proyecto suponía *la sustitución de la totalidad del parque aéreo venezolano por el nuevo material*, en cantidad de 48 aviones, y que paralelamente a la adquisición del avión HAWK de fabricación británica, para actuar como entrenador, todo lo cual suponía el compromiso de importantes recursos financieros para esta operación, lo cual implicaba una menor oportunidad para el desarrollo de los otros componentes de la FAN. Aquí se hace necesaria una nueva disgresión; en efecto, hay que suponer que toda la conducta del Comandante General de la Aviación debía contar con la aprobación del Presidente de la República, pues dada la práctica institucional su actuación se colocaba al margen de la normativa vigente y de haberlo hecho sin su consentimiento seguramente hubiese significado sus reemplazo inmediato.

Esta situación planteaba de hecho un conflicto de interés entre la Fuerza Aérea y el resto de los componentes del aparato militar que se apoyaron en el Ministro de la Defensa, quien encaró el problema haciendo valer sus atribuciones en el sentido de que la potestad de adquirir compromisos en nombre de la República era de su exclusiva competencia, y que por lo tanto el Ministerio desconocía lo actuado por el Comandante de la Fuerza Aérea, lo que significó una intervención de un funcionario de la Embajada norteamericana, quien dirigió una correspondencia al Ministro informándole que para el gobierno de los Estados Unidos la adquisición del equipo F-16 era obligante para Venezuela, en virtud del acuerdo previo, lo cual originó una enérgica respuesta del General Leal señalando el carácter soberano de las decisiones venezolanas y la conducta ilegal del General Hernández. Estos acontecimientos tuvieron recepción en la prensa nacional, y la revista *Zeta* publicó copia fotostática de ambas comunicaciones. Por otra parte, el Ministro envió una comunicación al Comandante de la Fuerza Aérea recriminándole su actuación, la cual fue usada por éste frente a los oficiales de esa fuerza para indicar que el General Leal actuaba como vocero del Ejército y pretendía detener el avance de la Fuerza Aérea y la solución al problema estratégico representado por la amenaza cubana.

Fue ante esta situación, cuando el Ministro de la Defensa concurrió por primera y única vez al Estado Mayor Conjunto, como máximo órgano para el asesoramiento de la Institución, y éste produjo un documento en el cual se señalaba que la adquisición podría ser ventajosa pero que no lo era la decisión de substituir el parque aéreo en su totalidad, por cuanto ello implicaba graves riesgos a la seguridad nacional, al hacer la defensa aérea altamente dependiente de una sola fuente de abastecimiento. Con este argumento se inició una negociación que culminó con la aceptación de solo 24 unidades F-16 y los aviones HAWK por parte de la Fuerza Aérea, y que permitió a los otros componentes, con el mismo argumento, plantear necesidades que fueron aprobadas y resultaron en la contratación de unidades de transporte para operaciones anfibias

para la Marina, y unidades terrestres y aéreas para aumentar la movilidad del Ejército. Mientras esto ocurría en la cúpula militar durante el último semestre del año 1981, la prensa era el escenario de una confrontación que buscaba polarizar la opinión pública y cuyo centro era la calidad del material. Es así como en diversos artículos se señalaban problemas técnicos en el avión, indicándose el número de unidades siniestradas, mientras el Comando de la Fuerza Aérea asumía la defensa sobre el equipo. Detrás de esa campaña debieron estar, en primer lugar, los competidores de la General ^N (fabricantes del avión), el partido de gobierno y sectores militares contrarios a la compra. Al mismo tiempo, la prensa registraba las objeciones colombianas y guyanesas a la compra y reproducía las opiniones de algunos medios de prensa norteamericanos, que señalaban que la venta del F-16 a Venezuela era una "recompensa" por el apoyo de este país a la política norteamericana hacia El Salvador.

Ante los últimos planteamientos de carácter político, la defensa de la compra correspondió al Dr. Pedro Pablo Aguilar, en su calidad de Presidente de la Comisión de Defensa del Senado y miembro del partido de gobierno, y al Vice-Canciller Oswaldo Páez Pumar. El Comandante de la Aviación pasaba entretanto a la ofensiva, señalando, en el discurso con motivo del Aniversario de la Fuerza el 10 de diciembre de 1981, la presencia de presuntos intereses comerciales e ideologías adversas al país en quienes se oponían a la compra de material, lo que motivó un fuerte rechazo por parte de AD, por intermedio del Dr. Armando Sánchez Bueno, Presidente de la Cámara de Diputados, y de URD, por intermedio del Dr. Jóvito Villalba. Esta última situación constituye el primer enfrentamiento público entre un militar en servicio activo y un sector político definido en torno a un problema de defensa. Finalmente, el debate se hizo más tenso con la intervención del propio Presidente el 28-12-83, quien señaló que la decisión sobre los F-16 *no era* potestad del Congreso, provocando la reacción de AD y los partidos de izquierda.

Como consecuencia de las declaraciones presidenciales un nuevo punto fue incluido en la polémica: la legalidad de las compras militares por parte del ejecutivo sin la aprobación correspondiente del legislativo, y se acordó en los primeros días del mes de enero de 1982 una investigación parlamentaria sobre la materia. En el curso de esa investigación, el Ministro de la Defensa reveló el monto del costo del equipo que alcanzaba a la suma de Bs. 2.825.000.000,00. En el transcurso de la investigación parlamentaria, los mandos militares no mostraron sus discrepancias sobre la materia y por el contrario públicamente apoyaron el proyecto.

Mientras los anteriores hechos se registraban en Venezuela, el problema era debatido por el Congreso norteamericano en Washington, donde el partido republicano defendía la decisión del gobierno de Reagan, frente a una débil oposición demócrata, argumentando el carácter de exportador de armas de la URSS y la conducta de Cuba en el Caribe, a lo cual solo se hizo el reparo del significado de esta venta en relación con una posible carrera armamentista en Latinoamérica. El senado de EE.UU. aprobó la venta el 5 de febrero de 1982, en previsión de ataque castrista en el Caribe y aduciendo que la URSS reparte MIG-23 en los países amigos en la zona. Este hecho produjo graves acusaciones de los partidos de oposición, incluyendo a AD, sobre el efecto negativo de la compra en la soberanía nacional. En esta ocasión todos los voceros de la oposición señalan el papel de subpotencia delegada que los EE.UU. le asignaban a Venezuela, y la defensa ante esta acusación fue asumida tanto por el Dr. Aguilar como el Canciller José Alberto Zambrano. Finalmente en el Senado se logró un acuerdo con AD y no se objetó la compra, el 6 de mayo se aprobó un crédito adicional por 1.200 millones de bolívares para la adquisición de los aviones, y ese mismo mes se firmó el contrato de compra correspondiente.

Para la fecha de la culminación de las negociaciones se encontraba en pleno desarrollo el conflicto del Atlántico Sur, circunstancia que aprovecho la oposición para intentar detener la compra; sin embargo, sólo lograron la cancelación del

contrato por los aviones HAWK, lo que ha significado una demanda al Estado venezolano por parte de sus fabricantes por concepto de indemnización.

LAS ETAPAS EN LA FORMACION DE LA POLITICA DE EQUIPAMIENTO MILITAR

El examen del caso del avión F-16 revela que su adquisición obedeció a una *demanda* de la Fuerza Aérea, y si se examinan todas las adquisiciones relacionadas en la Tabla 1 se obtendrá como conclusión que todas ellas fueron generadas en el contexto de los componentes funcionales de las Fuerzas Armadas (Comandancia Generales de Fuerza) y *es por lo tanto en estos elementos institucionales donde debe ubicarse la potestad del planteamiento del asunto.*

Al analizar la forma como se definió el problema, se observa que éste se planteó indicando que la adquisición de ese equipo en particular (F-16) era necesaria dada la amenaza que para Venezuela representaba la aviación cubana, la cual al obtener una base de reabastecimiento en Granada podría cubrir todo el territorio nacional, mientras que la aviación venezolana no tenía un instrumento ofensivo con la capacidad suficiente para eliminar la fuente de la amenaza, ya que los viejos bombarderos "Camberra" eran altamente vulnerables a las defensas antiaéreas cubanas. El problema así planteado no permitía la formulación de alternativas en lo referente al material de escogerse, por cuanto el único equipo disponible en el mercado de armamentos con radio de acción suficiente, y con las capacidades para penetrar las defensas antiaéreas cubanas, llevando una carga de armas apropiadas para actuar sobre las fuentes de la amenaza es el avión F-16, que ya había sido escogido por el mando aéreo. Por lo tanto, los órganos decidores estaban fuertemente condicionados en su capacidad para formular nuevas alternativas. Esta circunstancia hace de los Comandos Generales de Fuerza, no sólo los órganos para el

planteamiento del asunto, sino los decidores en cuanto a la forma de solucionarlo.

Es importante ratificar aquí que el momento escogido para ee planteamiento del asunto, coincidió con un incremento en las tensiones internacionales entre el Este y el Oeste, que han tenido su repercusión en las relaciones LA HABANA-CARACAS, especialmente por la actitud de esta última frente al problema de EL SALVADOR y sobre el caso de los presuntos culpables del siniestro del avión cubano (bastante conocido de la opinión pública). Todo ello colocaba a Venezuela en una posición muy cercana de los EE.UU. en la subregión, y por lo tanto acentuaba la credibilidad de la amenaza cubana. Sin embargo, los acontecimientos del Atlántico Sur, que alejaron a Venezuela de la potencia del Norte y la acercaron a la Habana, pusieron en peligro la adquisición del equipo, cuya compra se había presentado conjuntamente con la de un grupo de aviones entrenadores HAWK (británico) necesarios para el entrenamiento de los pilotos para el nuevo material, que sí fue cancelada definitivamente a pesar de haber sido previamente contratada. Esta disgresión tiene importancia para denotar la influencia que tiene la concepción ideológica del régimen en el proceso, y para señalar un hecho que constituye un elemento nuevo en la política de equipamiento militar: *la opinión pública*. En efecto, en la cancelación de la compra del avión HAWK y en la revisión de las de los F-16, por primera vez interviene la opinión pública, lo que originó un debate en el poder legislativo, que indudablemente tuvo efecto en la conducta del ejecutivo sobre la materia.

El manejo público del caso, circunstancia excepcional en esta materia, trajo como evidencia los desacuerdos existentes entre los componentes funcionales de la Institución. Es así como el Ministro de la Defensa entró en una polémica pública con el Comandante de la Fuerza Aérea, lo cual demostraba que el primer funcionario no era copartícipe de la demanda y que ésta no había sido discutida en los organismos conjuntos que legalmente tienen participación en el proceso: la Junta Superior de las Fuerzas Armadas, como órgano que armonizó la conduc-

ta de los componentes institucionales, y el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa como órgano que armoniza la conducta de los sectores de la administración pública que tienen relación con la seguridad del Estado. Este hecho público ponía de manifiesto una conducta sistemática en todas las adquisiciones que ha creado una fuerte competencia interfuerzas, por percibir cada componente que las decisiones de cada una le restaban posibilidades a su propio crecimiento, lo cual había obligado en una oportunidad, durante el período constitucional del Dr. Caldera, a crear una comisión "*ad-hoc*" para "el desarrollo armónico de las Fuerzas Armadas", que carente de legalidad y competitividad con el rol de la Junta Superior de las FF.AA., no tenía otro efecto que el de disminuir las tensiones interfuerzas.

Otro punto importante a traer en colación en cuanto al planteamiento del asunto, tiene que ver con el hecho de que éste se trajo a la atención del poder público fuera de los procedimientos normales, como un asunto de emergencia. Es decir, que no fue planteado a través de los procedimientos normales que suponía su inclusión en el Plan de la Nación, los Planes Anuales Operativos y los Presupuestos Fiscales, lo cual deja al margen la participación en la negociación a los demás sectores de la vida nacional. Este hecho es común a todas las adquisiciones comerciales en el Cuadro 5.

Tanto la circunstancia anterior, como la que se señaló previamente relativa a la falta de armonización interfuerzas e intersectoriales en el área de seguridad, muestran la no articulación de la política de equipamiento militar ni en el marco de una estrategia militar conjunta, ni en el que corresponde a una política de seguridad y defensa integral, ni al que se refiere a una política nacional coordinada. Esta circunstancia hace descansar en cada componente funcional el peso total de la defensa de un ambiente espacial (aire, mar y tierra), y no siendo posible la dotación de todos los recursos que se requeriría para tal fin, ni la complementación entre las Fuerzas, por convertirse estos en estancos cerrados, tampoco es factible la coordinación de acciones militares de demostración (como

maniobras, visitas de unidades navales, etc.) con las acciones diplomáticas, ni mucho menos los desarrollos logísticos institucionales con el aparato productivo del país. Se produce entonces una sensación de impotencia en los componentes, que aumenta el sentido de competencia entre ellos, por considerar que las asignaciones de recursos a uno significa un predominio en el conjunto y la imposibilidad de lograr las capacidades integrales para cumplir su misión.⁷

Por otra parte, el no incluir en el proceso de planteamiento del asunto a los organismos conjuntos militares (Junta Superior de las FF.AA. y Estado Mayor Conjunto), que conforman la cúspide de la institución, ni a los organismos intersectoriales (Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y Cordiplan), hace que estas unidades pierdan interés en el problema, y desvíen su actividad hacia otras áreas, convirtiéndose para los fines institucionales en inoperantes y por lo tanto perdiendo sus capacidades para la coordinación y control del esfuerzo nacional para la defensa.

Esta forma de proceder, en materia de equipamiento militar, no responde a ninguna decisión explícita, por cuanto ni el ejecutivo nacional, ni el Congreso de la República han producido decretos o leyes que expresen su voluntad sobre el asunto, salvo las disposiciones muy generales sobre equipamiento militar contenidas en la LOFAN. Normalmente, los gobiernos expresan sus decisiones sobre esta materia en documentos públicos o clasificados en los cuales señalan la orientación general del esfuerzo defensivo, ejemplo de los cuales son los denominados LIBROS BLANCOS DE LA DEFENSA⁸, pero en el caso venezolano no existe ningún elemento de esta naturaleza, *de manera que hay que concluir con la afirmación*

⁷ Este problema es ampliamente discutido en un trabajo previo nuestro, donde se estudia una situación similar que ocurre en las Fuerzas Armadas argentinas (Müller Rojas, Alberto Adolfo; *Las Malvinas-Tragicomedia en Tres Actos*. Caracas, Ateneo, 1983, p. 165).

⁸ En Alemania Occidental y Gran Bretaña, por ejemplo.

de que existe una decisión implícita de los partidos políticos que controlan las instituciones gubernamentales, de no convertir la materia de defensa en general, y la del equipamiento militar en particular, en tópicos sujetos al debate público y resolver cada caso sobre bases totalmente circunstanciales.

Esta decisión implícita, que corresponde a la etapa de elaboración de políticas, se pone de manifiesto en la legislación vigente, que hace de las Fuerzas Armadas casi un coto cerrado, cuyos asuntos no son motivo de negociación con los otros sectores de la vida nacional y al cual se le asignan recursos para mantener su existencia fuera de todo control público, siendo únicamente el Presidente, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, quien decide sobre la materia, tomando en consideración solamente las posibilidades del país para afrontar los costos financieros de esta política. Es de advertir que todas las adquisiciones señaladas en la Tabla 1 han sido hechas por la vía del crédito público, y el Congreso sólo ha conocido de ellas a través de la inclusión de los pagos en los presupuestos fiscales, después de adquirir los compromisos.

No existiendo una decisión explícita sobre la política de equipamiento militar, no existe ninguna programación nacional sobre la materia, y esta etapa de la formación de políticas queda a criterio de los órganos funcionales de la institución, los cuales normalmente elaboran programas en los cuales resumen sus aspiraciones. Dadas las características del sistema, y como previamente lo hemos señalado, cada fuerza busca una total autosuficiencia. En la formación de tales programas se parte del criterio de que la seguridad del Estado no tiene precio, y que ello tiene el máximo interés; por lo tanto, los recursos para la defensa, en donde ubican la materialización de la seguridad, son prioritarios. Este criterio produce un tipo de programa, ejemplo del cual es la Decisión 24 del 24 de junio de 1977 que contenía el proyecto de desarrollo del Ejército, cuya ejecución es impráctica, dado que sus costos no se pueden armonizar con otras necesidades del país.

Desde luego, la implementación de los programas corresponde a cada Comandancia General de Fuerza y es en esta fase en donde se evidencia la contradicción existente entre tales programas y la realidad. En efecto, normalmente los Comandos son capaces de obtener los equipos de mayores demandados, pero no logran los accesorios que demandan la puesta en operación de las nuevas facilidades, lo cual por lo general se traduce en falta de operatividad de las unidades y rápida obsolescencia del material. En algunos casos extremos, como el Radar de Alarma Temprana de PARAGUANA, o los aviones F-86K, se presentan situaciones en las cuales nunca se implementan totalmente los proyectos correspondientes y el material se pierde sin uso.

La etapa de evaluación también es realizada en el seno de los órganos funcionales de la Institución, y generalmente en ella se miden los efectos que para la fuerza en particular, especialmente en lo relativo a sus infraestructuras y superestructuras, tiene cada proyecto dentro de un programa dado. Como quiera que existe un divorcio entre los programas y la realidad ello generalmente implica la necesidad de hacer ajustes y lograr nuevos recursos, para lo cual se formulan nuevas demandas, en forma de créditos adicionales, nuevos apartados presupuestarios, o nuevos créditos públicos, algunos de los cuales son obtenidos y se permite la continuación del programa, y otros, por circunstancias diversas, no lo son, y se paralizan o se pierden definitivamente. Un ejemplo de ésto es la edificación para el Comando General de Ejército, facilidad necesaria para mejorar el proceso de toma de decisiones de esa fuerza, la cual estuvo en construcción por 20 años, habiendo experimentado sucesivas paralizaciones por falta de recursos o el empleo de los recursos asignados para ese fin en otros proyectos, juzgados en un momento dado más importantes, lo cual ha significado que de un costo inicial estimado en Bs. 40.000.000,00 el proyecto registrase una inversión de más de Bs. 150.000.000,00.

Este convierte el proceso de formación de políticas en materia de equipamiento militar en un procesos "*sui generis*" donde claramente el objetivo no es el desarrollo de una capaci-

dad de defensa acorde con la situación estratégica nacional, planteada en función de la política exterior, sino que se orienta más hacia una política tácita, orientada al control del sector castrense con miras a asegurar la estabilidad del régimen democrático.

IDENTIFICACION DE LOS SECTORES PARTICIPANTES EN EL PROCESO

En este proceso, han participado esencialmente las Fuerzas Armadas, los partidos políticos, la burocracia del Estado y los agentes de ventas del material. En relación con la participación de las Fuerzas Armadas, ya se han observado que ellas no han intervenido en el proceso como un sector coherente, sino que por el contrario su participación ha tenido lugar a través de sus componentes funcionales, que se han convertido en sus actores básicos, no sólo en la etapa de planteamiento del asunto, sino en las sucesivas, que corresponden a la elaboración de políticas, a la programación, a la ejecución, y a las de evaluación. De manera que se tiene que considerar a cada Comandancia General de Fuerza como un sector y no como sectores complementarios, sino como competitivos, lo que en la realidad convierte al establecimiento para la defensa en un área de la vida nacional cuya dirigencia está profundamente dividida en función de los intereses generales en cada uno de los subsectores correspondientes. La presencia del Ministerio de la Defensa, que legalmente tiene atribuciones para decidir las adquisiciones militares, dadas las facultades conferidas tanto por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas como por la Ley Orgánica de la Administración Central, en concordancia con la de Hacienda Pública, no disminuye la magnitud de este hecho, por la circunstancia de la dependencia directa de ese Ministerio de la Presidencia de la República, que en materia de defensa tiene una responsabilidad decisiva.

Por su parte, los partidos políticos que conforman el sector que denomina realmente las instituciones gubernamenta-

les (AD-Copei), han mantenido un acuerdo tácito de no interferir la política militar que desarrolla la Presidencia de la República, acuerdo que ha comenzado a deteriorarse a partir del período constitucional 1979-84, cuando se trabajó al tapete político las adquisiciones más importantes realizadas tanto en ese como en el período constitucional anterior: las fragatas misilísticas y los aviones F-16. Los partidos de la izquierda, que no forman parte del acuerdo, permanentemente han tenido una actitud crítica frente al problema en particular y sobre la materia de defensa general, pero carentes de fuerza, no han influido de manera significativa en los procesos de formación de políticas relativas al establecimiento de defensa nacional.

Sin embargo, posiblemente en la actitud crítica de los partidos de izquierda es donde debe encontrarse la causa inmediata para que la materia de defensa en general, y la relativa al equipamiento militar en especial, hayan sido colocadas en la arena pública y el asunto se haya sometido a debate, aún cuando fuera *a posteriori* de las decisiones tomadas.

La burocracia gubernamental participa en el problema sólo en lo que respecta a la adjudicación de recursos para la política de adquisiciones. En este sentido, ella define los intereses de los otros sectores de la administración pública al limitar las aspiraciones del sector defensa en cuando a sus necesidades financieras, pero no interviene en cuanto a la naturaleza de sus programas y al impacto que tienen en sus respectivas áreas de responsabilidad. Además, estando profundamente mediatizada por los partidos políticos que han controlado tradicionalmente las instituciones gubernamentales, su actitud frente a los problemas generales del Estado responde exclusivamente a los intereses partidistas.

Finalmente, en lo que se refiere a los agentes de venta de material, éstos constituyen un sector complejo de analizar, por cuanto en algunos casos los fabricantes cuentan con agentes locales, generalmente empresarios de gran solidez en la vida comercial del país; pero en la gran mayoría de las oportunidades intervienen en la negociación, como intermediarios, funcionarios de las representaciones diplomáticas de los países

sedes de las empresas fabricantes, por lo que hay factores exógenos en lo que respecta al comportamiento del Estado en materia de equipamiento militar. En este sentido hay que hacer varias consideraciones: En primer lugar, hay que tener en cuenta que establecimientos industriales para la producción del material bélico, o bien, están usualmente estatizados, o bien, el estado tiene un control estrecho sobre ellos, por cuando son instrumentos fundamentales de su política exterior. En segundo lugar, la venta de armas al extranjero es uno de los instrumentos más eficaces para aumentar el nivel de influencia de un Estado sobre el adquirente. Y en tercer lugar, el comercio en armamentos ha resultado ser un instrumento valioso para resolver los problemas de balanza de pagos de los países industrializados, originados por los continuos incrementos en el valor de sus importaciones de materia prima. Estas consideraciones hacen que los exportadores natos de armamentos ejerzan presiones sobre los países compradores en el sentido de inducirlos a adquirir sus ingenios militares, ya sea directamente, por presiones políticas o de otro género⁹, o indirectamente, a través de la producción de rupturas en los balances estratégicos regionales.¹⁰ Sin embargo, hay una gran dificultad, por el carácter secreto de estos manejos, para precisar la influencia de este sector en la formación de políticas de equipamiento.

Llama la atención la no participación en el problema del equipamiento militar de los sectores correspondientes al empresariado nacional y al movimiento laboral organizado, en vista de que la política de equipamiento militar tiene un impacto

⁹ Estas presiones incluyen sobornos a funcionarios, como quedó claramente demostrado en los casos de la Boing y de la Lockneed en la década del 70.

¹⁰ Un caso de este tipo fue la conducta francesa hacia Colombia a principios de la década del 70, en su diferendo con Venezuela, cuando le dio facilidades a ese país para la adquisición de los caza-bombarderos MIRAGE, con lo cual se rompió el balance estratégico entre ambas naciones y se obligó a Venezuela a negociar la adquisición de los suyos.

significativo, tanto en la disponibilidad de recursos para la inversión, como en el empleo.

En efecto, el costo de las adquisiciones militares, como ya se han mencionado, constituye un gasto, que solamente tiene justificación si como resultado de éste se obtienen ventajas en materia de comercio internacional por la influencia que adquiere el Estado en la comunidad mundial, o porque se aumenta la demanda interna de servicios y bienes como consecuencia, al menos, de los gastos correspondientes al mantenimiento del material. En este sentido, en el caso venezolano, los gastos militares no tienen casi ningún efecto, por cuanto generalmente se importa el paquete tecnológico de manera integral y éste incluye el mantenimiento. En este mismo orden de ideas, resulta importante señalar la importación de materiales cuya fabricación es posible en el país y para lo cual hay capacidad ociosa en la industria, como es el caso del vestuario del soldado.

Otros sectores, como las comunidades científicas o educativas, y la de los medios de comunicación social, que también son afectadas por la política de equipamiento militar, han obtenido ciertos beneficios aún cuando muy precarios mediante el establecimiento de relaciones directas con el sector militar, por lo cual mantiene una actitud de bajo perfil en cuanto al problema en general.

LA CODIFICACION DE ALTERNATIVAS

Tal como se ha venido manejando el problema, cada situación en particular es analizada en el contexto de cada Comandancia General de Fuerza y dentro del marco de sus correspondientes "doctrinas de empleo", y las fuerzas, dentro de la conducta más ortodoxa de los agentes públicos, desarrollan su comportamiento en lo relativo a su planificación y

programación con un criterio fundamentalmente incrementalista¹¹, de manera que ante un problema concreto la solución escogida usualmente es un aumento de los recursos y no la búsqueda de opciones que aprovechen las disponibilidades o que provean nuevas capacidades.

Este hecho se puede hacer evidente nuevamente con el caso del avión F-16. La situación estratégica planteada por el establecimiento de acuerdos defensivos entre Cuba y Granada, que daba a Cuba la posibilidad de tener acceso a blancos en el territorio nacional venezolano con sus aviones MIG-21 y MIG-23 demandaba de una respuesta de nuestra parte, y ésta fue dada incrementando el parque aéreo, sin examinar una serie de opciones, algunas más económicas y otras más ventajosas desde el punto de vista político-estratégico, como lo sería, por ejemplo, la adquisición de 1 ó 2 tanques del tipo KC-135 para reabastecimiento aéreo, lo cual significaría aumentar considerablemente el radio de acción del material existente, sin introducir una nueva tecnología cuyo impacto en la infraestructura de soporte y la superestructura de comando y educativa es altamente significativo; o bien la adquisición de un portaaviones liviano, tipo "Hermes", para la Marina para tener una base flotante que aumentando la flexibilidad anfibia, aparte de resolver el problema bélico, incrementada considerablemente la estatura estratégica al país; o finalmente lograr un acuerdo diplomático con un país del Caribe, con intereses comunes en la materia, para la utilización de sus instalaciones terrestres aeronáuticas por parte de la Fuerza Aérea Venezolana, en caso de una crisis internacional.

Este caso concreto demuestra que no se buscaron alternativas, ya que todas las soluciones planteadas simplemente implicaban el uso de los mismos medios ortodoxos, sin recurrir a otras clases de soluciones, como las planteadas, a manera de ejemplo, previamente. Así, la alternativa de los tanqueros solo

¹¹ Quade, E.S. *Analysis for Public Decisions*, N.Y., North Holland, 1982, p.10.

implicaba un cambio en los procedimientos de abastecimiento; mientras la opción del portaaviones, aún cuando significaba un incremento en recursos humanos para la Marina y un mayor costo, sería un salto cualitativo de importancia que aumentaría la capacidad de proyección de fuerzas al Estado, lo cual se traduciría en un aumento de la influencia a nivel regional. Por su parte, la opción del arreglo diplomático, la más económica de las presentadas, significaría una extensión significativa de la frontera nacional y un verdadero incremento de la influencia en la subregión. Desde luego, sería más difícil de lograr dados los sentimientos nacionalistas que caracterizan la conducta de los países del área. Esto confirma la tendencia señalada por Quade¹² mediante la cual, cuando un problema se observa en un sector de una organización, se busca una solución que esté totalmente contenida en ese sector y bajo la concreto señalado. A parte de la solución de los tanqueros, las demás soluciones posibles involucraban otras estructuras orgánicas y por lo tanto el problema fue "planteado de tal manera de impedir la consideración, o rechazar como imprácticas, alternativas que alejan o que no encajan en la cadena de pasos mediante los cuales se ha hecho la política en el pasado en el campo en cuestión"¹³, sin reconocer que los problemas no respetan las organizaciones.

De manera que se puede concluir que en lo que respecta a la política de equipamiento militar, la tendencia dominante es el mantenimiento de las conductas previas a través de la cuales se ha encarado el problema en el pasado, y que en ninguno de los casos expuestos se ha generado una amplia gama de exigencias, paso esencial en el diseño de políticas. Esto explica la razón por la cual la política en este campo, durante el período bajo estudio, aparece como una continuación de la política previa, a pesar de estar fundamentada en una concep-

¹² *Ibid.*, p. 110.

¹³ *Ibid.*, p. 110.

ción sobre el Estado y su forma de actuación en la realidad internacional, diametralmente diferente.

CONCLUSIONES

La política de equipamiento militar, de acuerdo al análisis presentado, forma parte de un conjunto de actividades del Estado destinado a la búsqueda de una solución a uno de sus problemas fundamentales: la seguridad¹⁴, que el régimen político conceptualmente ha resuelto mediante una metadecisión, enunciada en la Constitución de la República en la cual se escoge "la protección jurídica" como alternativa básica de acción. En efecto, el Preámbulo constitucional señala que Venezuela busca "mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer la unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones.... cooperar con las demás naciones y de modo especial, con las Repúblicas hermanas del Continente, *en los fines de la comunidad internacional*, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la auto-determinación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el *repudio de la guerra, de la conquista y el predominio económico como instrumento de política internacional*".

El contenido del Preámbulo antes mencionado claramente indica que el Estado venezolano propicia una conducta que intenta fortalecer el concepto de "seguridad colectiva" de la comunidad internacional, por encima de la noción de "seguridad nacional", que supone el desarrollo de una política de poder, que estaba en el substrato de la conducta observada por el régimen autoritario del General Pérez Jiménez en la década de los 50. Por lo tanto, la política de defensa en general debía

¹⁴ Este tipo de problema es denominado por algunos autores sobre la materia como "Problemas Macrosociales" y su solución se plantea en términos conceptuales, constituyendo la decisión correspondiente, lo que denomina una "Metadecisión".

experimentar una variación significativa, enfatizando la estrategia de resistencia general, que es el modelo clásico en aquellos Estados que, como Suiza y Yugoslavia, han adoptado esta misma visión conceptual con respecto al problema de la seguridad. Sin embargo, la conducta en materia de equipamiento militar, como se ha descrito, muestra en líneas generales se ha mantenido la misma orientación del régimen previo, en el sentido de fortalecer el poder del Estado, con énfasis en los medios ofensivos.

Esta decisión política es a todas luces contradictoria con la metadecisión enunciada, aún cuando puede ajustarse, entendiendo que la problemática general de la concepción de la solución práctica tiene que enlazar la realidad con el concepto. Es así como se podría racionalizar la decisión adoptada señalando que la política de equipamiento militar correspondería a la expresión de la voluntad del Estado de tener una capacidad de respuesta a una acción de un potencial agresor, siguiendo el modelo francés; pero tal racionalización no es aceptable, por cuanto de todas formas la estrategia de resistencia no está presente, por lo que se puede sostener que la política de equipamiento militar es contraria al concepto constitucional.

Otra conclusión importante que se desprende del análisis realizado, es que hay ausencia de una expresión con validez jurídica que enuncie los objetivos y estrategias del Estado en esta materia, y que de acuerdo a la normativa general vigente podría expresarse en el Plan de la Nación o, al menos, en un libro blanco o instrumento de igual naturaleza, de carácter clasificado, que permitiese la programación, ejecución, evaluación y "remiendo de políticas", para asegurar de esta forma el logro de los fines de la nación en este tópico. Este hecho, como también se infiere del análisis, ha generado un comportamiento irregular con respecto a la normativa vigente, por el cual las adquisiciones de material bélico son el resultado del peso de la influencia que cada uno de los Comandos Generales de Fuerza puede tener sobre el gobierno en un momento dado, lo cual convierte a estos elementos en competitivos entre sí, dando por resultado un debilitamiento de los órganos de la cúspide

institucional, que disminuye la eficacia del establecimiento militar en su conjunto, impidiendo la complementación inter-fuerzas e intersectorial.

También es conclusiva la ausencia de vinculación entre la política de defensa y la política exterior; sin embargo, esta deducción del análisis parece ser un hecho normal en las sociedades de carácter pluralista, según lo afirma Samuel P. Huntington en su obra *The Common Defence*. El autor allí indica que "la política militar no es el resultado de deducciones de un claro pronunciamiento del objetivo nacional. Es el producto de la competencia de propósitos dentro de individuos y grupos. Es el resultado de políticas no de la lógica, más una arena que una unidad. Es donde una nación y su gobierno vienen a encontrarse con los conflictos fundamentales entre aquéllos propósitos que se relacionan con el logro de valores en el mundo de la política internacional -conquista, influencia, poder, territorio, comercio, bienestar, imperio y seguridad- y aquéllos relacionados con el logro de valores en el mundo doméstico -prosperidad económica, libertad y bienestar individual, gobierno barato, bajas tasas impositivas, estabilidad económica, bienestar social-. La competencia entre los objetivos externos del gobierno como una entidad colectiva en un mundo de otros gobiernos y los objetivos domésticos de gobierno y otros grupos externos de la sociedad es el corazón de la política militar"¹⁵.

Vista así la política de equipamiento militar venezolana, se puede finalizar afirmando que la misma tiene objetivos en el mundo de la política internacional, donde evidentemente debe tener un efecto la adquisición de material de guerra, tanto en el logro de una determinada estatura estratégica, especialmente en el marco regional, como en el acercamiento a los principales centros de poder, suplidores de armas, que a cambio de la influencia interna que logran, apuntalan las estructuras políticas

¹⁵ Huntington, Samuel P., *The Common Defence - Strategic Programs in National Politics*, N.Y., Columbia University Press, 1969, p. 2.

del Estado frente a competidores internos y externos. Pero no teniendo esta política de equipamiento militar otro uso que el efecto intimidatorio que ella produce en el marco subregional, ya que el aparato militar del Estado no ha sido usado ni aún como amenaza en el marco de las relaciones exteriores venezolanas en el lapso bajo estudio (excepción hecha de la movilización realizada de elementos aéreos a Costa Rica el año 1978 para apoyar a este país frente a la amenaza de represalias nicaragüenses por servir de base al movimiento sandinista que luchaba contra el régimen de A.Somoza), la conducta del Estado en materia de equipamiento militar tiene objetivos que fundamentalmente tienen que ubicarse en el campo de la política doméstica.

La anterior conclusión necesariamente tiene que conducir a un examen de los efectos de esa política en la vida nacional. En este sentido, el efecto más notorio es su relativo bajo costo; el gasto de defensa nacional se sitúa en los alrededores del 2% del PTB y más o menos en un 7% del presupuesto anual del sector público, cifras que en términos relativos son muy inferiores a las que en promedio gastan la mayoría de los Estados de potencial equivalente al venezolano en la región. Esta situación le permite a quienes controlan las instituciones gubernamentales disponer de recursos para los fines múltiples de su acción política, que en el marco de una estrategia ofensiva, como la que se mantenía en la década de los 50, tuviesen que haber sido dedicados al aparato militar del Estado.

Dentro de este marco, la decisión de adquirir el material bélico en fuentes de abastecimiento externas y no desarrollar suficientemente las infraestructuras logísticas e industriales nacionales y las superestructuras educacionales, que incluyen las actividades de investigación y desarrollo, tiene como efecto inmediato la creación de un alto nivel de dependencia tecnológica de los centros proveedores, lo cual le resta autonomía a la Institución, a la par que aumenta el grado de influencia ideológica de esos centros sobre los miembros de las Fuerzas Armadas, influencia que, paradójicamente, *no* siempre refuerza el modelo político internacional. Nótese, en este sentido, que a

pesar de la intención manifiesta de la política exterior de propiciar un proceso de integración latinoamericano, en el desarrollo de la política de equipamiento militar sólo pocas veces se han considerado los países del área productores de material bélico (Brasil y Argentina), a pesar de que estratégicamente eso debilitaría la influencia de los centros de poder básicos del sistema internacional y aumentaría la autonomía de la región, lo cual automáticamente se traduciría en incremento de la estatura estratégica de los países que la conforman.

La decisión que se comenta tiene otro efecto muy significativo en relación con la forma de inserción de la institución militar en la sociedad nacional. Es así como, si la política de equipamiento militar incluyese el desarrollo de las infraestructuras logístico-industriales y de las superestructuras educacionales, la misma supondría el incremento de los vínculos con las comunidades productivas y científicas de la nación, y por lo tanto la emergencia de intereses comunes entre esos sectores y el aumento de su nivel de autonomía.

Estos efectos en el ambiente doméstico nos llevan a inferir como síntesis del presente ensayo que la política de equipamiento militar está subordinada, como lo están todas las políticas públicas, según lo afirma Charles E. Lindblom¹⁶, al juego de poder tanto en el ambiente internacional como en el interno; y que en el caso particular venezolano es dominante el ambiente doméstico sobre el externo. Es decir, que la política de equipamiento militar tiene como finalidad más el mantenimiento de la estabilidad del orden socio-político de la nación, que la búsqueda de influencia en el sistema internacional, para lo cual el control de la institución Armada es un objetivo básico, y tal política es uno de los instrumentos idóneos para lograrlo.

¹⁶ Lindblom, Charles E., *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.: 1968, p. 32.

Cuadro 5

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
R. Betancurt (1959-1964)	Radar de alarma temprana y equipo asocia- do (Británico)	Alarma temp. y localización (A instalarse en Paraguaná, Falción, para mejorar capa- cidades de defensa aé- rea) Amenaza Cubana)	F. Aérea (se reci- bió, se hicieron las obras civiles y nun- ca se completó su instalación)
R. Leoni (1964-1969)	Vehículos se- rie M y equi- po de compu- taciones (U.S.A.)	Aumento de mo- vilidad terres- tre táctica y mejoramiento de las comuni- caciones (Equi- pamiento de unidades de ca- zadores) (Ame- naza: subver- sión interna)	Ejército
	Helicópteros UH-1 (U.S.A.) y Alouet (Francia)	Creación de capacidad aeromóvil táctica para apoyo del Ejército (Amenaza: subversión interna)	F. Aérea
	Aviones F-86K (fabricación U.S.A. Vendi- dos por la R. Federal Alema- na) (Material usado)	Intercepción mejoramiento de la capaci- dad de defen- sa antiaérea (Amenaza Cu- bana)	F. Aérea (Casi no tuvie- ron uso. Parte fue donada a Bolivia)
	Submarinos tipo Guppy (U.S.A.) exce- dentes)	Protección de líneas de co- municación ma- rítima (Amena- za Cubana)	Marina

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
R. Caldera (1969-1974)	Tanques AMX 30, vehícu- los de oru- ga de trans- porte de personal y artillería autopropul- sada (Fran- cia)	Mejoramiento de la capaci- dad ofensiva terrestre, aumentando movilidad, poder de fue- go y acción de choque (Amenaza: Colombia)	Ejército
	Aviones caza- bombarderos Mirage (Fran- cés) y caza- interceptores CF-5 (Cana- dienses) y de apoyo aéreo tácti- co BRONCO	Mejoramiento capacidad ofensiva aérea y capacidad de defensa anti- aérea, así co- mo apoyo aé- reo táctico o unidades de superficie (Amenaza: Co- lombia), ca- pacidad de guerra anti- subversiva	F. Aérea
	Aviones TRAKER anti- submarino (U.S.A.)		Marina
	Aviones de transporte C-130, mejo- ramiento de la capaci- dad de transporte aeroestra- tégico	Mejoramiento de la capaci- dad de protec- ción de líneas de comunica- ción marítima y de transpor- te en general (Amenaza: Co- lombia)	F. Aérea
	Submarinos tipo U-209 (Alemania)		

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
	Lanchas mi- silísticas y cañoneras (Británicas) Destrucción tipo CARABOBO (Excedentes)		
C.A. Pérez 1974-1979)	Vehículos de reconocimien- to V-100 (U.S.A.); transporte de personal a rueda MERCEDES BENZ (Alemanes); artillería ligera OTOME LARA (Italia)	Mejoramiento de la capaci- dad de vigi- lancia te- rrestre, la vigilancia tác- tica y el poder de fuego	Ejército
	Fragatas tipo LUPO (Italia)	Mejoramiento de la capaci- dad de protec- ción de líneas, de comunica- ción maríti- ma y de gue- rra antisub- marina	Marina
	Sistema de comunica- ciones fijo por micro- ondas mul- ticanal	Mejoramiento de la capaci- dad de toma de decisio- nes	Dirección General de los Servicios (ente conjunta)
	Sistema Técnico de Control de Emisiones Radioeléc- trico	Mejoramiento de la capa- cidad de alarma tem- prana y lo- calización	Dirección General de Inte- ligencia (ente conjunto)

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
L. Herrera (1979-1984)	Artillería con cohetes libres (Israel); equipos de comunicaciones de campaña multicanal (Israel) y vehículos tácticos a rueda (Italia y Austria)	Aumento de apoyo de fuego: mejoramiento de la capacidad de toma de decisión táctica; y, de la movilidad táctica	Ejército
	Aviones de transporte ARAVA (Israel); helicópteros Agusta italianos	Mejoramiento de la flexibilidad aerotransportada y de la aeromovilidad táctica	Ejército
	Buques de desembarco anfibios (Corea del Sur)	Mejoramiento de la flexibilidad anfibia	Marina
	Aviones de transporte (Italia)	Mejoramiento de la capacidad de transporte aéreo estratégico	F. Aérea
	Aviones de transporte (España)	Aumento de la capacidad ofensiva aérea	

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
	Misiles tie- rra-aire ROLAND; (Franco Ale- manes) Caño- nes antiaé- reos (ita- lianos), va- lores de alarma tem- prana y de dirección de tiro an- tiaéreos	Mejoramiento de la capaci- dad de trans- porte aéreo- estratégico Mejoramiento de los meca- nismos de alarma tem- prana y de defensa an- tiaérea	Comando de Defensa Aérea (Conjunto)

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (Londres). The Military Balance (varias ediciones).

SEGUNDA PARTE

CHILE

**DEFENSA NACIONAL Y
POLITICA DE DEFENSA
EN CHILE**

VA Rigoberto Cruz Johnson

El apasionante tema de las políticas de defensa ha dado origen últimamente a un gran número de discusiones, artículos, conferencias y seminarios. Versados autores, elocuentes expositores han expresado sus puntos de vista sobre la materia, con diferentes grados de entusiasmo, desde el plano meramente académico, hasta casos en que se ha caído en un nivel confrontacional, digno de mejor causa. El hecho es que, quien más, quien menos, todos nos sentimos de alguna manera involucrados en este sensitivo aspecto de la problemática nacional.

En general, el estamento civil percibe que las Fuerzas Armadas aún mantienen un apreciable grado de poder político y hay ciertos actores políticos y analistas que buscan forma de neutralizarlo. Para hacerlo, plantean fórmulas tendientes a asumir el control civil sobre las Fuerzas Armadas, por la vía de redefinir sus roles en la institucionalidad nacional, reducir sus presupuestos y subordinar a sus altos mandos, a través de cambios en la legislación pertinente y la dictación de adecuadas políticas de defensa.

Sin embargo, resulta interesante constatar que quienes muestran la mayor vehemencia en objetar los gastos o la orgánica de la Defensa Nacional, son representantes de corrientes ideológicas que, revestidas de un ropaje de pacifismo, buscan establecer formas de convivencias contrarias a la estabilidad de las instituciones, a la jerarquía y a la autoridad. En otras palabras, no les convienen las Fuerzas Armadas tradicionales, profesionales y sólidas, diseñadas en torno a la defensa de los grandes intereses nacionales, sino en cambio buscan contar con cuerpos armados obedientes a sus designios o doctrinas, diseñados para mantener el orden interno y el poder de sus jerarcas. Hablan entonces de reasignar los recursos y plantean Fuerzas Armadas democráticas, al servicio del pueblo y de bajo costo, falacias que sólo ocultan cuerpos armados al servicio del partido gobernante y con capacidad básicamente represiva.

No obstante, la historia les resulta adversa y lo ocurrido recientemente en la Unión Soviética es sintomático. Al respecto,

hace tiempo atrás se escuchó la seria preocupación que tendría China Comunista, que sus Fuerzas Armadas pudieran no ser tan obedientes al Partido como conviene a sus objetivos y para asegurarse de ello habrían reestructurado los altos mandos y otorgado a las tropas bonificaciones de sueldo especiales, denominados bonos de lealtad.

Un viejo adagio plantea que los países sólo tienen las Fuerzas Armadas que se merecen y reciben de ellas sólo el grado de seguridad compatible con los recursos que estén dispuestos a invertir en su desarrollo y mantención. La capacidad para emplearlas requiere de estadistas que tengan la voluntad de utilizar las Fuerzas Armadas de su país, tras el logro de mejorar la situación estratégica y dar satisfacción a los grandes objetivos nacionales. Surge así la expresión del gobernante capaz, que no es otra cosa que la idea de que la autoridad suprema del Estado conozca cabalmente la problemática, conduzca y oriente en tal sentido, la política de defensa de la que es el último responsable.

Pero no basta con ello. Se requiere también que la comunidad nacional lo comprenda y acepte y apoye los esfuerzos, sacrificios y recursos que tal política demanda. Que respete, quiera y apoye a las Fuerzas constituidas para su propia defensa. Generaciones pretéritas tenían por costumbre el destinar sus hijos mayores a la profesión militar y al sacerdocio; los siguientes a los profesionales liberales y actividades económicas. Miraban el asunto con una visión estratégica natural, el crucial problema de que hacer primero, atacar o defenderse. Obviamente, optaban por esto último y se preparaban para fortalecer sus Ejércitos y su religión, bajo cuyo amparo podían crecer y progresar en orden y armonía. Sabia combinación que dio a los caballeros la espada, cuya hoja representa la fuerza y cuya cruz, que protege la mano del que la empuña, la religión que enmarca la legitimidad de su uso.

Pero esta misma religión es la que plantea la actitud racional que orienta una sana política de defensa y que constituyen el fundamento de la existencia de las Fuerzas Armadas: la defensa de la patria.

La actitud defensiva requiere de fuerzas disuasivas y las fuerzas disuasivas deben gozar de credibilidad para ser tales. La credibilidad requiere de fuerzas suficientes, capacidad para emplearlas y la voluntad de hacerlo.

Los dos primeros elementos han sido cubiertos en otros foros. La voluntad de hacerlo nos lleva a estudiar las situaciones que afectan al país en relación con sus intereses nacionales y los vecinos o los grandes potencias, tanto en lo político, como lo económico. Aparece así la necesidad de investigar los posibles conflictos, la percepción de ellos por parte de cada país y su validez en el momento que se vive, así como en el futuro que se vislumbra.

Hemos podido apreciar que subsisten factores de inestabilidad, resabios o rencores del pasado, así como intereses encontrados que pueden dar origen a posibles conflictos entre países y sus vecinos, como también con otros no tan cercanos, pero orientados a imponer o defender sus intereses en nuestro continente.

Hemos igualmente visto que, no obstante el cambio en la situación mundial, la caída del muro de Berlín, el término de la guerra fría y la distensión entre las dos superpotencias, la unipolaridad resultante envuelve serios factores de riesgo y de amenaza para nuestras soberanía e intereses y que la posibilidad de situaciones de crisis o de conflictos, no puede de modo alguno, considerarse como superada.

Es evidente que un adecuado manejo de estas situaciones, es lo que conducirá a una convivencia pacífica, pero la capacidad con que nuestros estadistas y diplomáticos puedan resolverlas en beneficio de los intereses nacionales, estará en buena medida basada en el apoyo que tengan y sientan, de las Fuerzas Armadas de sus respectivos países.

¿Cómo vemos los chilenos este problema? ¿Qué pensamos hacer para enfrentarlo? ¿Cuánto podemos o debemos invertir para hacerlo? ¿Dónde están los potenciales adversarios?

Estamos hoy enfrentados al desafío de pensar si la fundamentación y el gasto que Chile destina a su defensa, son

valiosos y adecuados a la realidad nacional, así como al entorno internacional.

Al efecto, me parece oportuno citar que el afamado escritor chileno don Joaquín Edwards Bello escribió, refiriéndose al carácter de los chilenos, que existe en nuestros connacionales lo que llamó "*la tentación de morir*", al hacerlo expresó que, mientras los argentinos quieren ser cada vez más argentinos y los peruanos cada vez más peruanos, los chilenos quieren ser a veces menos chilenos, es decir, más pacifistas, más americanistas y más internacionalistas.

Esta particularidad de nuestro carácter llevó al país, en momentos de nuestra historia en que se sintió seguro, a disminuir su Ejército, a vender las naves de la Escuadra y a cerrar la Escuela Naval, por considerar que representaban gastos injustificados y que ahorrarían o aportarían recursos para otras necesidades del Erario Nacional.

Sin embargo, cada vez que ello ocurrió, el país debió enfrentarse a situaciones de crisis, que desembocaron en conflictos armados y se hizo necesario reforzar el Ejército, reactivar la Escuadra y reabrir la Escuela Naval.

Cada vez que el país debió reorganizar sus fuerzas, debió incurrir en ingentes gastos y debió enfrentar situaciones de debilidad inicial que pusieron a la nación en grave peligro. Finalmente, nuestros gobernantes aceptaron la validez de tener Fuerzas Armadas permanentes, formadas por soldados y marinos profesionales, que sirvieran de garantía para la paz, el desarrollo, la defensa y la seguridad de la nación.

Pero la tentación de morir, propia de nuestro carácter, nos lleva a veces a pensar que, en lugar de estas fuerzas, basta con lograr adecuados acuerdos internacionales y tratados, que las vienen a hacer injustificadas y hasta innecesarias.

Esa engañosa sensación de tranquilidad nos hace olvidar que realmente no existen países hermanos y siempre amigos, como sustentan los idealistas, pacifistas y poetas, sino que hay países con intereses comunes y otros con intereses contrapuestos.

Cuando la contraposición de intereses se hace intolerable, sobreviene la crisis y es que esa etapa de las relaciones internacionales cuando el Estado necesita apoyarse en sus Fuerzas Armadas para que ellas, con su capacidad disuasiva, permitan al estadista capaz y al diplomático hábil y responsable, lograr el éxito en la defensa de los intereses y objetivos nacionales.

No hay tratados mágicos, inviolables, ni eternos. Es cierto que los hay buenos, y otros no tanto, pero su validez perdura solamente en la medida que las partes contratantes estén dispuestas a honrar su palabra y a cumplir sus acuerdos. Si ello no ocurre, sobreviene la crisis y si ella no es bien manejada, el conflicto armado. He ahí el fundamento, la justificación del gasto en Defensa Nacional.

Pero cada país es distinto, cada país tiene sus propios intereses nacionales y objetivos permanentes o metas por alcanzar para el bien común de sus pueblos, que a veces no son cabalmente entendidos o aceptables, para quienes no les son propios. Es por ello que el estudio de las situaciones particulares de nuestros países resulta de tanto interés y que las percepciones de conflicto de cada uno, así como de su actitud ante ellas, en forma de políticas de defensa y gastos en armamentos, merecen nuestra más dedicada atención.

De las ponencias presentadas, así como en el Foro mantenido se hace patente la interacción que existe entre los objetivos nacionales y los esfuerzos militares que desarrollan los países para apoyarlos, en la medida de sus capacidades.

Si bien el gasto social se ve atractivo como alternativa para redistribuir los recursos del erario nacional, no es menos válido que la seguridad del país y su defensa, es requisito básico y primario para contar con la paz que permita el desarrollo de la economía y la tranquilidad de sus pueblos.

Se aprecia que el esfuerzo militar debe propender a lograr la eficacia de las fuerzas en el cumplimiento del propósito para el cual han sido creadas y diseñadas. El concepto de

costo-eficacia debe iluminar su orgánica, equipamiento y tamaño.

Por otra parte, la complementación regional puede dar lugar a una convergencia de intereses, que permita a nuestro continente empinarse sobre la situación regional y entrar a participar en el ámbito internacional, como un actor válido.

No obstante esta complementación, cada país debe mantener sus objetivos nacionales, sin subordinarlos a nuevos objetivos globales, que persiguen intereses propios de las sociedades que sustentan los estados miembros, pero que, a veces, se contraponen a la identidad e intereses nacionales.

Surge una inquietud, ¿cuál es la participación e influencia que ejercen los Estados Unidos en el área? Ella debiera ser objeto de nuestra atención y estudio, para buscar la concepción de una postura y pensamiento soberano de nuestros países, frente a esta nueva percepción de amenaza.

En todo caso, nuestro estudio de políticas de defensa no parece cuestión del qué, sino del cómo y del cuando. De la orgánica que debe tener el aparato de defensa y del porcentaje del erario nacional que requiere su creación y eficacia, para que realmente sirva al objetivo que le da fundamento, la mantención de la paz.

**PERCEPCIONES DE AMENAZAS
MILITARES y AGENDA PARA LA
POLITICA DE DEFENSA**

Emilio Meneses

Las amenazas militares se han concebido en el pasado principalmente ligadas a disputas territoriales. El carácter y origen de las más importantes fue focalizado en los extremos del país, regiones en donde existen límites naturales poco precisos y la densidad poblacional es baja. Se ha estimado, en esta perspectiva, que la supervivencia nacional no ha estado nunca en juego, puesto que el núcleo vital chileno está ubicado en una región no ambicionada ni reclamada por ninguna otra potencia.¹ Las posibles pérdidas derivadas de una guerra estuvieron relacionadas con la privación de recursos naturales o de áreas de expansión poblacional o de posiciones con valor estratégico. Las implicancias del desmembramiento territorial han sido entonces, de tipo económico, poblacional y estratégico, todas ellas traducibles en desventajas políticas en el equilibrio sudamericano. Por otra parte, sólo en contadas ocasiones la élite política chilena ha estimado factible una agresión extracontinental, bajo la forma de una campaña naval enemiga sobre el comercio exterior y los puertos, para culminar eventualmente en una invasión militar.²

La naturaleza de estas posibles amenazas no ha variado fundamentalmente a lo largo del siglo XX, aunque se advierte una creciente ampliación de las circunstancias en que ellas se pueden dar a medida que avanzaron las décadas. En el presente se estima innecesario llegar al límite de una guerra para hacer efectiva una amenaza; una crisis fronteriza acompañada de una movilización armada puede tener efectos económicos y sociales considerables. A la inversa, los costos de una guerra convencional han aumentado progresivamente en las últimas décadas y los

¹ Meneses, Emilio. 1981. "Estructura Geopolítica de Chile". *Revista de Ciencia Política*, N° 1/2:103-161.

² El carácter devastador para la economía chilena de la Guerra contra España (1865-66), hizo que en otras ocasiones la posible repetición de aquellos hechos fuera mirado con aprehensión, como en el caso de la Crisis del Baltimore (1891-92), la disputa sobre Tacna y Arica (1921-28) y un corto período durante la Segunda Guerra Mundial (1942).

mecanismos de solución de disputas a nivel hemisférico se han perfeccionado, haciendo menos probable un conflicto. Sólo circunstancias excepcionales y una superioridad militar avasalladora harían aconsejable a un agresor adoptar la vía violenta para resolver favorablemente una disputa fronteriza en corto tiempo y a bajo precio.

La renuncia a toda adquisición territorial por la vía armada hizo de Chile una potencia de status quo a contar de 1902.³ Esto ayudó a eliminar paulatinamente la imagen de país militarista y agresivo ganada en el siglo XIX, fomentando un ambiente más favorable para resolver las disputas pendientes con nuestros vecinos. Esta decisión política produjo ciertas complicaciones a la posición defensiva chilena. Las dificultades se han reflejado históricamente en una postura estratégica de carácter disuasiva, que, para hacerla creíble, necesitó mantener significativos contingentes armados en las zonas conflictivas y obligó a realizar gastos militares proporcionalmente altos dentro del presupuesto de la nación.

El objetivo de este estudio es analizar el carácter de las amenazas militares que han pendido sobre Chile y la forma en que han sido percibidas a lo largo del siglo XX, particularmente a contar de 1945. Se discutirá la manera en que el país se ha preparado —política y militarmente— para contrarrestar aquellas más probables o de mayor peligro. Siendo este estudio un esfuerzo por presentar con la mayor amplitud posible y de la forma más transparente los peligros potenciales externos, se han descartado las consideraciones estrechas referentes a la seguridad nacional. Por explorar en el ámbito de lo política y bélicamente posible, el análisis de estas amenazas potenciales no

³ Meneses, Emilio. 1986. "Los límites del equilibrio de poder: La política exterior chilena a fines del siglo pasado, 1891-1902", *Opciones*, N° 9:89-117.

implica —desde ya— adjudicar intenciones perversas a los posibles adversarios de Chile.⁴

EVOLUCION DE LAS AMENAZAS EN EL SIGLO XX

Los Pactos de Mayo de 1902 pusieron fin a la agria disputa de Chile y Argentina por la hegemonía en el Cono Sur. Sabedores de que resultaba irracional zanjarla por medios bélicos e imposible adjudicarla por medios pacíficos, ambos gobiernos llegaron a la sabia conclusión que lo mejor era repartirse esa hegemoníaconservando los medios navales para "la natural defensa y permanente destino de Chile en el Pacífico, y para la natural defensa y destino permanente de Argentina en el Atlántico y el Río de la Plata". Resuelto el problema político, se pudo poner fin a una extenuante carrera de armamentos, concretándose un exitoso plan de desarme y se comprometieron en lo sustantivo del tratado a resolver "obligatoriamente" sus diferendos por arbitraje o por otro medio pacífico.⁵

Chile pudo volver su atención sobre los problemas pendientes con los otros vecinos. Bolivia, sabiéndose imposibilitada de sostener por más tiempo las condiciones imperantes desde el Tratado de Tregua de 1884, accedió a firmar un tratado en 1904 en que delimitaba sus fronteras con Chile. Limpiado el camino de posibles amenazas militares, la Moneda se dedicó a chilenizar los distritos de Tacna y Arica a fin de incorporarlos definitivamente. Esto parecía fácil, puesto que el Perú aún no se había recuperado de los efectos de la Guerra del Pacífico y de la ineficiencia de sus gobiernos. A fin de conjurar

⁴ La interpretación de los hechos, las opiniones y conclusiones que presenta este estudio no reflejan el pensamiento de ninguna institución chilena en particular.

⁵ Burr, Robert. 1965. *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*. University of California Press, Berkeley. pp. 252-259.

la posibilidad de una amenaza extra-continental la diplomacia chilena negoció arduamente un tratado de alianza con Argentina y Brasil, entre 1908 y 1915. El Departamento de Estado siguió muy de cerca estas negociaciones y comentaba en 1912 que:

En vista del hecho de que Chile sería un factor necesario en unir a Argentina y Brasil en esta materia, [se estima] que el entusiasmo de Chile por esta alianza estará en directa proporción a su temor por la influencia de los EE.UU. en la cuestión de Tacna y Arica.⁶

El Tratado del ABC nació muerto, sus disposiciones estaban lejos de los originales objetivos chilenos y no fue ratificado por la Argentina. Pero, al menos sirvió para evitar que Buenos Aires se sintiera tentado de presionar con su reconstruido poder naval, al cual Chile no tenía nada significativo entonces que oponer, puesto que los acorazados y destructores en construcción en Gran Bretaña habían sido embargados por esa potencia a raíz del estallido de la Primera Guerra Mundial. Así, llegada la paz nuevamente a Europa, Santiago pudo comprar de vuelta parte de esos medios navales y restablecer el equilibrio.

La movilización militar contra el Perú en 1920, más conocida localmente como la "Guerra de don Ladislao", dejó en claro varios hechos: primero, que la maquinaria militar chilena era formidable; los peruanos, si bien ya mejor preparados, sin ayuda externa no resistirían ni unas pocas semanas; segundo, los EE.UU. se interesaron en impedir un conflicto, colocándose visiblemente del lado del gobierno de Augusto Leguía, y tercero, el gobierno chileno que asumía se persuadió de la

⁶ NARA. RG 59. Records, Chile. 725.3211/33. Memorandum: "The ABC Alliance", Washington, 28 de enero, 1912.

necesidad poner fin a la disputa con Perú y alejar la posibilidad de una intervención estadounidense.⁷ En Enero de 1921, una poderosa escuadra norteamericana visitó los puertos chilenos, Washington había trasladado lo mejor de sus unidades navales al Pacífico después del Tratado de Versalles. Como comentara un observador británico, a raíz de esta demostración naval, "yo les quiero conceder el beneficio de la duda a los norteamericanos y de atribuirlo primeramente a un deseo de relaciones más cordiales..... aunque una gentil advertencia puede que no haya estado enteramente ausente de sus mentes".⁸

Washington tenía dobles sospechas sobre Chile, primero, en relación a sus intenciones con Perú y segundo, respecto de una supuesta alianza con Gran Bretaña y Japón para frenar su creciente ascenso norteamericano en el Pacífico. Una flota japonesa visitó el puerto de Valparaíso en enero de 1921. En Febrero, ante una consulta sobre aquel punto, por parte del embajador norteamericano, el Presidente Alessandri le citó a su despacho, y en presencia de sus ministros de Guerra y Marina, le manifestó "enfáticamente que Chile no tenía nada en común con Japón y que no tenía tratado secreto de ninguna especie con él ni con ningún otro gobierno y que no lo tendría con ninguno"

⁷ Chile concentró 12.000 efectivos en Tacna durante la movilización, más que todo lo que Ejército de Perú tenía bajo las armas, de acuerdo con el Cónsul de EE.UU. en Tacna. El entrenamiento y la moral de las tropas era elevado, de acuerdo al Cónsul de EE.UU. en Arica. Al momento de retirarse, el Regimiento de Artillería, Arica N° 2, se tomó sólo veinte horas de marcha para atravesar las cuarenta millas que separan Tacna de Arica, para embarcar esa misma tarde de vuelta a la Serena. NARA. RG 84. Despachtes, Chile. U.S. Cónsul al Secretario de Estado, Tacna, 20 de Agosto, 1920; RG 59. Records, Chile. U.S. Cónsul a Shea, Arica, 20 de Noviembre, 1920.

⁸ FO 375-2426. [A 2426] Vaughan a Curzon, Santiago, 8 de Febrero de 1921.

...."esperando que los EE.UU. no fuera inamistoso hacia Chile a pesar de la propaganda peruana".⁹

Los Estados Unidos, a raíz de las peticiones del Presidente peruano y de la experiencia de la movilización de 1920, tomó la decisión de enviar una misión naval permanente al Perú. Desde esa fecha hasta 1933, oficiales norteamericanos tomaron el control absoluto de la organización de la marina peruana. Ellos ocuparon los cargos del Jefe del Estados Mayor, Director de la Academia de Guerra Naval, Comandante de la Base Naval de Callao, Jefe de la Escuadra y Director de Administración.¹⁰ Aparte de mejorar el nivel de esta armada, su presencia convertía cualquier enfrentamiento armado con Chile en virtualmente inconcebible por cuanto ello significaba el involucramiento de Washington.

Es así como en 1921 la Armada de Chile había desarrollado planes de guerra contra una invasión estadounidense y a su vez había asesorado al Ejército, para que este elaborara los propios en relación al mismo punto. El plan era relativamente simple, suponía que, al haber un intento de invasión norteamericana, las fuerzas navales chilenas debían frustrarlo en el preciso momento en que los transportes adversarios intentaran desembarcar sus tropas. Se descartaba todo tipo de combate con las fuerzas enemigas debido a la enorme diferencia de potencial. El plan contemplaba un prolijo empleo de todos los medios ligeros disponibles, cruceros, destructores y submarinos.¹¹ En 1924, el Capitán de Navío José T. Merino Saavedra asumió el cargo de Jefe de Estado Mayor de la Armada, relatando que "orienté y adapté las conferencias e instrucciones a nuestro servicio,

⁹ NARA. RG 59. Records 1910-1929, Chile. 725.94/6, Shea al Secretario de Estado, Santiago 4 de Febrero de 1921.

¹⁰ Conway's. 1980. *All the World's Fighting Ships, 1932-1946*. Conway Maritime Press, Londres. p. 423.

¹¹ *Archivo Armada*. Estado Mayor de Marina. Oficios Despachados, 1919-1923. Escobar a Anabalón, Santiago, 21 de Julio de 1921.

planes y futuras proyecciones. Junto con el período agitado de nuestras relaciones con Perú en vísperas del desarrollo del Plebiscito sobre la soberanía de las Provincias de Tacna y Arica, que exigió la confección de planes de operaciones combinadas con el Estado Mayor del Ejército".¹² Una vez que el plebiscito fracasó, Chile y Perú se prepararon febrilmente para un enfrentamiento, el primero confiando de que Washington no intervendría, el segundo en la certeza de que sí lo haría. El Embajador de Estados Unidos en Santiago aconsejó, en mayo de 1926, a su gobierno abstenerse, aún en caso de guerra.¹³ Las adquisiciones de armamento y los preparativos bélicos continuarían hasta mediados de 1928.¹⁴

Durante esa misma década el Ejército de los Estados Unidos elaboró planes para intervenir militarmente en todos los países sudamericanos. Chile no fue excepción, el "Plan Púrpua" contemplaba un desembarco en Quintero y ocupar la provincia de Valparaíso y desde allí imponer condiciones al gobierno en Santiago. El Departamento de Guerra de los Estados Unidos estimaba necesarias seis divisiones de infantería para este país. El posible motivo de una invasión sería en este caso el asunto de Tacna y Arica, en el que los EE.UU. se consideraba garante de la integridad territorial peruana. Aunque, en 1930, un comentario a estos planes indicaba que intervenir en los países de sudamérica se hacía cada vez más difícil, la realidad es que ellos no dejaron de ser considerados para el caso de Chile hasta

¹² Merino Saavedra, José T. 1932. *La Armada Nacional y la Dictadura Militar*. Imprenta de Prisiones, Santiago. p. 5.

¹³ NARA. RG 59. Records, Chile. 500.A15/288, Collier a secretario de Estado, Santiago, 7 de mayo, 1926.

¹⁴ *Ibid.*, 825.30/261. Moore a Kellogg, Lima, 29 de julio, 1928; Morgan a White, Washington, 14 de septiembre.

después de la firma del Tratado de Lima con Perú en 1929.¹⁵ Avala esta apreciación el hecho de que, en 1928, cuando el Portafolios de Guerra N°3 (El Pacífico) de los Estados Unidos, confeccionado entre 1903 y 1919, fue archivado por considerársele obsoleto, la carpeta que contenía las informaciones básicas sobre Talcahuano se retuvo y no fue desclasificada.¹⁶

Es así entonces, que la amenaza extra-continental se constituyó en la principal probabilidad de contingencia bélica para Chile en la década de los años veinte. Ella no se extinguiría hasta que se firmó el tratado de límites con Perú (1929) y los Estados Unidos renunció al empleo de la fuerza en Latinoamérica (1933).

En la década de los años treinta las amenazas militares sobre Chile perdieron perfil. Las relaciones con Perú habían mejorado notablemente y las diferencias con Argentina no se consideraban que fueran causa para un conflicto. Aún más, Chile colaboró activamente con Argentina y Brasil para poner fin al conflicto del Chaco (1932-1935), siendo Bolivia quién tomara la iniciativa para que el gobierno de Arturo Alessandri interviniera activamente en busca de una solución. La perspectiva se complicó algo nuevamente cuando Argentina inició su plan de rearme de 1936. Para asegurar una relación estable con este país, Chile dio un doble paso, votó en el Congreso su propio plan armamentista en 1937 y acordó con Argentina nombrar al Controlador General de los Estados Unidos como árbitro de los asuntos pendientes en el Beagle en 1938. Ninguna de las dos líneas de acción se completaron, el plan no se cumplió íntegramente debido al inicio de la Segunda Guerra

¹⁵ Child, John. 1979. "From Color to Rainbow: U.S. Strategic Planning for Lation America, 1919-1945". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 21 (No. 2):233-259.

¹⁶ NARA. RG 80. General Records of the Navy Departmente. General Board. Subject File 1900-1947. F 425-3. C-i.C Battle Fleet, Pratt a Secretario de Marina, San Pedro, California, 6 de Septiembre, 1929. "ref. 4-1 Information on Talcahuano retained".

Mundial y más tarde los gobiernos argentinos le dieron una interpretación restrictiva a dicho tratado haciéndolo inaplicable.

El conflicto mundial revivió por un corto lapso la posibilidad de una agresión extra-continental, esta vez proveniente de Japón. Después de Pearl Harbor, el Estado Mayor de la Defensa informó al gobierno que Chile no debía romper con el Eje por la amenaza de una represalia japonesa. La máxima medida permisible debía ser declarar a los EE.UU. potencia "no beligerante", así se podría vender el cobre a este país y no sería aconsejable solicitar más armamentos en Washington en el preciso momento que eran necesarios para el esfuerzo de guerra.¹⁷ Durante todo 1942 Chile mantuvo una posición de neutralidad, que fue haciéndose menos sostenible en la medida que el peligro japonés fue desapareciendo y la ayuda económica estadounidense se hizo apremiante. Las razones estratégicas de la neutralidad chilena eran relativamente simples: Chile se encontraba alejado del área de influencia militar de los Estados Unidos, con lo cual no habría garantía de que en el evento de producirse incursiones japonesas, ellas serían repelidas por fuerzas estadounidenses. Por otra parte Japón no había manifestado intenciones agresivas y no era aconsejable estimularlas. Como advertencia suficiente para resguardar los intereses estratégicos propios, Chile manifestó que una agresión contra Perú sería considerada como un acto de guerra por parte de Japón. De esta forma se daba seguridad a la navegación por la costa occidental de Sudamérica y se garantizaba el acceso propio al petróleo peruano de Talara.

Hacia el término de la guerra mundial el peligro vecinal revivió nuevamente. Argentina presionó constantemente para alinear a Chile en su causa contra los Estados Unidos. El gobierno de Ríos primero, y luego el de González Videla agitaron la existencia de esta amenaza ante Washington, para conseguir ayuda económica y militar. El resultado fue satisfac-

¹⁷ FO-371-25880. [A 10545] Orde al Ministerio de Guerra, Santiago, 22 de Diciembre, 1941.

torio, la política de ayuda económica estadounidense fue vital para el desarrollo chileno a fines de los años cuarenta e inicio de los cincuenta. En relación a la ayuda militar, Washington practicó una política que tendía a buscar el equilibrio en el Cono Sur. De este modo, a pesar de los roces con Argentina en 1948 y de la emergencia, en aquel año, de un gobierno militar hostil en Perú, el gobierno en Santiago pudo operar en un ambiente relativamente seguro. Con la llegada de Ibáñez a la Moneda en 1952, la amenaza fue eliminada mediante una política de acercamiento hacia Argentina, Perú y Bolivia. El esfuerzo rindió algunos frutos, aunque ya en 1954 hubo incidentes navales en los canales fueguinos. La situación cambiaría al fin de su mandato, en 1958, cuando la Crisis del Islote Snipe en el Beagle derivó en una movilización armada de proporciones. Después de más de cinco décadas de relaciones pacíficas la amenaza de un conflicto armado con Argentina emergía nuevamente, ella perduraría por tres décadas.

Dos nuevos factores emergerían al inicio de los años sesenta. Por una parte, el Perú comenzó a rearmarse constantemente y a acercarse cuantitativamente a los niveles de Chile, sobrepasándole a fines de la década. Ver Cuadro N° 1. Por otra, Bolivia aprovecharía el incidente del río Lauca para romper relaciones en 1962, y ocasionar una situación de tensión permanente entre Santiago y La Paz.

La emergencia estratégica de Perú plantearía un serio problema a la noción de seguridad externa de Chile. En 1902, Argentina y Chile se habían repartido la hegemonía del Cono Sur. Esto dejó a los chilenos en una posición relativamente holgada —si se exceptúa el peligro norteamericano de los años veinte— en su área de influencia. La defensa chilena fue capaz de equilibrarse con relativa facilidad frente al crecimiento del potencial argentino a lo largo del siglo XX. Por demás, se contaba con la rivalidad de estos últimos con Brasil, que introducía un margen adicional de seguridad. Esta situación llegaría a su fin con la llegada de los gobiernos militares a Buenos Aires. De nada valieron los acuerdos entre Jorge Alessandri y Arturo Frondizzi de 1959 para resolver incidentes,

ya en 1963 el gobierno llamó a Julio Philippi para que tomara la cartera de Relaciones Exteriores para enfrentar el creciente problema argentino. Los incidentes de Laguna del Desierto en Aysen (1965) y de la torpedera Quidora en el Beagle (1967), se tradujeron en movilizaciones parciales de medios hacia la zona austral, aunque no derivaron en crisis.¹⁸ El gobierno de Onganía en Argentina se lanzó en su programa de armamentos denominado "Plan Europa", orientado a eliminar la dependencia de los Estados Unidos y a adquirir una clara superioridad regional, desarrollando al mismo tiempo una capacidad industrial para producir sistemas de armas de alta tecnología. Chile respondió a este desafío con los planes de adquisiciones aéreo de 1967 y naval de 1969. El gobierno de Salvador Allende mantuvo una política de gasto creciente en defensa, aunque posiblemente las consideraciones que se tuvieron en mente no fueron sólo relacionadas con una amenaza externa.¹⁹

Para cuando el gobierno militar tomó el control del país en 1973, la amenaza de una posible agresión peruana había tomado forma claramente. El gobierno de Velazco se había lanzado en una política de compras de armamentos sin precedentes en la historia de Perú. Adquisiciones de tanques, helicópteros y aviones soviéticos, no sólo causaron preocupación por su volumen, calidad y bajo precio, sino también por las implicancias de una creciente influencia de Moscú en el equilibrio militar sudamericano. Desde la perspectiva chilena la venta de armamento ruso tenía una connotación siniestra, los

¹⁸ Como consecuencia del incidente de Laguna del Desierto la frontera de Aysen fue reforzada con efectivos de Carabineros y del Ejército y la Armada despachó un batallón de Infantería de Marina a Punta Arenas escoltado por dos fragatas. En el caso de la torpedera, las fuerzas del Teatro Austral fueron puestas en alerta por varios días y la escuadra viajó apresuradamente a Magallanes.

¹⁹ Meneses, Emilio y Navarro, Miguel. 1990. "Antecedentes, problemas y perspectivas de las adquisiciones militares chilenas en la década de los años noventa", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, V.5:1-20.

soviéticos parecían intentar vengarse del golpe militar anti-marxista armando a un rival histórico en un momento en que se acercaba el centenario de la Guerra del Pacífico. En Chile había la impresión de que se movían fuerzas en dentro de Perú que abogaban por celebrar dicho centenario con los territorios recuperados. La escala armamentista se desarrolló en forma creciente desde 1974 hasta 1977, año en que la situación económica peruana hizo imposible mantener su ritmo previo y en que las adquisiciones militares de Ecuador —producto del auge petrolero— obligaron a sus planificadores militares a preocuparse de la frontera norte. Durante estos años Chile se vio sometido a un embargo de armamentos que hizo doblemente dificultosa la competencia armamentista con el Perú. A pesar de estas limitaciones el dispositivo defensivo del Teatro de Operaciones Norte (TON) fue paulatinamente reforzado durante esos años y pasada la crisis se mantuvo en las mismas condiciones hasta hoy.

A penas disipada la amenaza en el Norte se produjo el fallo arbitral británico de las islas del Beagle en 1977. Meses más tarde el gobierno argentino declaró nula tal decisión y comenzó a presionar para forzar una solución "política", esto es, para obtener concesiones territoriales que el laudo arbitral no les había dado. La posición fue meridianamente clara, un representante del gobierno en Buenos Aires la expresó en los siguientes términos: "negociación política o diálogo de armas". La resistencia chilena a aceptar dicha proposición llevó a una paulatina concentración de tropas a contar de Septiembre y a un creciente estado de alerta, el cual culminó los días previos a la Navidad de 1978. Para aquel entonces todos los efectivos militares de ambos países se encontraban movilizados y en sus puestos de combate asignados. Las fuerzas navales argentinas, que se aproximaban al área de las islas en disputa —lugar en donde les esperaba la flota chilena—, recibieron la orden de dar marcha atrás. Argentina fue disuadida a último momento de iniciar un conflicto de proporciones, la determinación chilena de no ceder constituyó un elemento determinante en la hora crítica. Hay la versión de que el Presidente Carter habría

llamado al General Videla y le habría persuadido de desistir en su intento y que ello habría pesado en la decisión final. Lo concreto es que ambos países aceptaron la mediación del Papa para poner fin a la controversia, firmando un protocolo en Montevideo en Enero de 1979.

La Guerra de las Falklands/Malvinas, de 1982, produjo un cambio diametral en el equilibrio estratégico del Cono Sur, Argentina quedó con su flanco oriental expuesto y las consecuencias internas e internacionales del conflicto persuadieron al nuevo gobierno civil a buscar una salida pacífica al diferendo del Beagle. El gasto en defensa argentino ha disminuido persistentemente desde entonces, aunque la gran cantidad de sistemas de armas adquiridos entre 1978 y 1983 no han sido vendidos o cancelados como se mencionó inicialmente. Desde la perspectiva de la amenaza percibida en Chile, las principales causas territoriales para un conflicto han desaparecido, aunque quedan pendientes algunos puntos de posibles roces como el límite en los hielos patagónicos, el asunto de la Boca Oriental del Estrecho de Magallanes y el comercio de Chile con las Islas Falkland/Malvinas.

Durante todos estos años el persistente reclamo de Bolivia por una salida soberana al mar ha estado permanentemente presionando en el marco vecinal. De los problemas fronterizos pendientes en el presente, éste es el más relevante. Bolivia por sí sola no constituye una amenaza militar suficiente para alterar la seguridad externa de Chile. La experiencia de las últimas décadas indica que las relaciones con Perú se deterioran cada vez que Chile intenta dar una solución territorial al problema, en conformidad a los deseos bolivianos y sin interrumpir la continuidad geográfica chilena. El carácter revisionista de la demanda boliviana tiende a alterar la presente distribución geográfica, a su vez afectaría las obligaciones que tiene Chile con Perú de acuerdo al Tratado de Lima e impactaría en la realidad geoestratégica continental. En consideración esos factores, la alternativa territorial al "problema boliviano" —desde la perspectiva chilena— tiene muy pocas probabi-

lidades de solución satisfactoria para La Paz, sin que éstas no deriven en serias dificultades entre Chile y Perú. Esta situación condena a Bolivia a ver insatisfechas sus aspiraciones.

Una conclusión adicional que se deduce de la experiencia histórica, es que las élites políticas y militares chilenas han coincidido en que las potenciales amenazas militares deben ser enfrentadas y frustradas preferentemente con medios propios. A la política de status quo territorial se le ha agregado un corolario, consistente en la disposición a defender el territorio y la independencia política aún al costo de una guerra si es preciso. Los estados resuelven sus problemas por medio de la guerra por decisión mutua o acuerdan vivir en paz también por común acuerdo y consentimiento.²⁰ Chile no es excepción en este sentido, al interior de su comunidad política existe consenso de que la paz tiene un precio y que la guerra es una posibilidad en el horizonte, habida cuenta que cualquier intento de ocupación militar extranjera será respondido con iguales medios. Sobre esta determinación, el estado chileno se ha preocupado de no dejar duda alguna sobre sus intenciones. Esto explica en gran medida el esfuerzo por gastar niveles relativamente elevados en defensa, en comparación con el promedio sudamericano, lo que revela una decisión consolidada en el tiempo, en el sentido de que es preciso tener los recursos para resistir las presiones o demostraciones militares.

CONSIDERACIONES POLITICO-ESTRATEGICAS, REGIONALES Y VECINALES

La realidad política sudamericana ha obligado tradicionalmente a los planificadores de la defensa chilena a actuar con márgenes muy estrechos de seguridad. A pesar de haber gozado hasta la fecha de casi seis décadas de relativa paz, el continente es inestable y, en la práctica, no hay ningún país

²⁰ Blainey, Geoffrey. 1973. *The Causes of War*. London, Macmillan. Cap. 8 al 11.

—aparte de Brasil— que tenga un comportamiento político relativamente predecible. Esto complica cualquier cálculo de alineamientos, en especial en una situación de crisis. La retórica de la solidaridad latinoamericana tiene pocas aplicaciones efectivas en un conflicto intra-sudamericano. Sólo sería esperable apoyo concreto —como el de Perú a Argentina en 1982— en la medida que el resultado de la conflagración amenazara dejar a alguno en una posición desmejorada ante un tercer país. Hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial se podía contar con la intervención de Brasil en el evento que el dispositivo militar chileno colapsara ante una fuerza abrumadoramente superior. Río de Janeiro no habría permitido un equilibrio desfavorable a sus intereses en el continente. Desde 1945 en adelante la situación ha cambiado progresivamente; cada día, Brasil necesita menos de la ayuda externa para proteger sus intereses nacionales en Sudamérica. Por tanto, ya no se cuenta con algún aliado potencial que intervenga —en una situación extrema— a favor de Chile y, al hacerlo, que actúe protegiendo sus legítimos intereses.

Habíamos visto que la emergencia de Perú en la década de los años sesenta hizo cambiar diametralmente la posición estratégica chilena en su contexto vecinal. Este deterioro corrió a parejas con la creciente erosión del Sistema Interamericano de Asistencia Recíproca. En la medida que Chile desafió crecientemente la hegemonía estadounidense en esos mismos años, fue socavando imperceptiblemente las posibilidades de que el mecanismo del Tratado de Río actuara en su favor en el caso de una agresión vecinal. Chile se opuso pertinazmente a romper lazos con Cuba entre 1959 y 1964, durante el gobierno conservador de Jorge Alessandri.²¹ A su vez, la crisis de la República Dominicana en 1965, dejó a Santiago y Washington en bandos opuestos. Nuevamente el gobierno de Frei apareció en 1969, en Viña del Mar, oficiando de líder del grupo latinoame-

²¹ Fermandois, Joaquín. 1982. "Chile y la 'cursión cubana', 1959-1964", *Historia*, N°17:113-200.

ricano, planteando demandas virtualmente inaceptables para el nuevo gobierno de Washington.²² Con la llegada de Allende, ambos países se encontraron en rumbo de colisión en lo referente a la O.E.A. La reforma a esta organización, en los términos planteados por Chile, implicaban una renuncia a la posición preeminente de los Estados Unidos. De esta forma, a contar de 1958, los gobiernos chilenos fueron paulatinamente perdiendo la noción de que la independencia política y la seguridad militar eran mutuamente incompatibles en el Hemisferio Occidental, en especial para una pequeña potencia en un contexto dominado por la bipolaridad global. De haber ocurrido una guerra vecinal a fines de los años sesenta o principios de los setenta, ésta le habría deparado sorpresas desagradables a los gobernantes chilenos en lo referente a la efectividad de los mecanismos de seguridad colectiva americana.

La consecuencia más significativa de la emergencia estratégica del Perú y de la erosión progresiva del Sistema Interamericano de Seguridad Colectiva fue la creciente libertad de maniobra alcanzada por Argentina frente a Chile, situación que se prolongó hasta Junio de 1982. Entre 1954 y 1981 las disputas fronterizas con Buenos Aires mantuvieron un tono de controversia creciente, llegando en 1958, 1967 y 1978 a situaciones de crisis y movilización militar.²³ La disputa tuvo siempre una argumentación de carácter territorial, esto es, el control sobre el Canal Beagle y las islas e islotes situados al Sur del mismo y al Este de la Isla Navarino. El valor intrínseco de esas posesiones no se conduce con el tono e intensidad de la

²² Wilhelmy, Manfred. 1973. *Chilean Foreign Policy: The Frei Government, 1964-1970*. Ph.D. Thesis, Princeton University. UMI, Ann Arbor. pp. 405-432.

²³ La movilización de 1958 se denominó la Crisis del Islote Snipe, la de 1967 ocurrió como resultado del incidente protagonizado por la torpedera chilena Quidora y la de 1978 —con mucho la más importante— pasaría a llamarse la Crisis del Canal Beagle. Vid. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria*. Años 1958, 1967 y 1978.

disputa. Es evidente que para ambos países habían otros asuntos en juego. Las islas Picton, Lennox y Nueva (PLN) proyectan derechos sobre una plataforma submarina potencialmente rica en hidrocarburos; pero, más importantes fueron las consideraciones geopolíticas y estratégicas. La literatura que destacó estos factores, en ambos países, fue abundante y de gran influencia en los círculos gobernantes. Es así que el dominio sobre estos espacios implicó, entre otras cosas, las siguientes consideraciones geopolíticas: el país que triunfara en el diferendo controlaría el Paso de Drake y el Canal Beagle, se proyectaría con mejores títulos sobre la Antártica, dominaría en la llamada "Soldadura Austral", sería "potencia bioceánica", bloquearía estratégicamente al otro rival, etc.

Bolivia también se sumó a esta escalada de conflictos, en 1962, con ocasión de la controversia del aprovechamiento de las aguas del río Lauca, rompiendo relaciones con Chile, para reanudarlas temporalmente en la década de los años setenta. Los reclamos bolivianos son también territoriales, y al igual que los sostenidos con Argentina, traen consigo importantes consecuencias de orden estratégico y geopolítico. La salida al mar de Bolivia por territorio chileno, sólo por nombrar la alternativa más considerada, implicaría una interposición territorial con Perú que es claramente resistida por este último. Una hipótesis en Chile sostiene que el estamento militar peruano precipitaría una crisis en el evento que se consumara la pretensión marítima boliviana. Esta hipótesis se funda en la presunción de que Perú no renunciará gratuitamente a los derechos de tránsito y ventajas estratégicas que le concede el Tratado de Lima de 1929 y su protocolo adicional y que se reservará a perpetuidad la opción de recuperar el ex-Departamento de Arica.²⁴ Esta

²⁴ Aparte de conseguir la desmilitarización del Morro de Arica, el protocolo le permite a Perú transportar armamento y pertrechos bélicos por ese puerto, opción que sólo tiene sentido para Lima, pensando en un posible conflicto con Bolivia. Texto del protocolo, vid. Barros, Mario 1971. *Historia Diplomática de Chile, 1541-1938*. Ariel, Barcelona. p. 713.

percepción no se contradice con la propuesta peruana de 1978, consistente en la división tripartita del puerto de Arica, puesto que con ella esos derechos y ventajas quedaban razonablemente salvaguardados.²⁵

Existe también la idea de que, una disputa armada entre Chile y Perú, arrastrará a Bolivia al conflicto con toda probabilidad. La historia de las relaciones entre estos países indica que siempre han existido en La Paz fuerzas políticas que abogan por el oportunismo, esto es, recuperar una salida al mar a costa del que resultare derrotado en una eventual guerra. Esto trae una complicación adicional en las relaciones estratégicas en la Costa del Pacífico. El conjunto de opciones abiertas a Bolivia le convierte en un aliado poco confiable para cualquiera de las partes, es más, lo esperable es que cambie de bando de acuerdo con la suerte del conflicto. No es que la clase política boliviana tenga —desde la perspectiva chilena— dobles estándares morales. El punto crucial es que ese país, dadas su experiencia histórica, su ubicación geoestratégica, su menguado poder relativo y sus objetivos nacionales, no tiene otra opción que terminar el conflicto junto al bando vencedor —sea cual fuere— si es que desea asegurarse la tan ansiada salida soberana al Pacífico.

La postura política de Perú frente a sus otros vecinos —Ecuador, Brasil y Colombia— le hace desarrollar una actitud de status quo en lo fronterizo, la cual es favorable a los intereses generales de Chile en el Pacífico, puesto que sostiene la misma política. Sin dejar de pasar por alto el creciente armamentismo peruano de las últimas tres décadas y la concentración preponderante de medios bélicos en su región meridional, la estrategia diplomática chilena se ha orientado a cultivar preferentemente entendimientos con Lima. Algunas de estas áreas de acuerdo no requieren negociación: son tácitas. La razón fundamental es que son las potencias débiles del Pacífico

²⁵ Como es sabido esa propuesta no fue aceptada, por cuanto no respondía a la consulta realizada por Chile en su oportunidad.

—Bolivia y Ecuador— las que promueven la revisión de fronteras. Chile y Perú resultan ser quienes más pierden con una política de revisión de tratados y fronteras en la costa Oeste de Sudamérica. La política de Chile, desde 1929 en adelante, ha sido demostrar a los gobiernos peruanos que el costo de alterar la situación fronteriza presente es muy elevado, es inconveniente para ambos y que las consecuencias geoestratégicas derivadas serían impredecibles o incontrolables.²⁶

Pero al interior de cada sociedad nacional existen diversos intereses, en algunas más marcados que otras, y nuestros vecinos del Norte no son excepción en esto. El liderazgo militar peruano, que tiene sus ideas propias, ha tenido que considerar —en el caso de un conflicto armado con Chile— si es que los objetivos territoriales propios serán logrados con el consentimiento o a pesar de la oposición chilena. Descartada la primera alternativa, la única opción militar abierta a la planificación peruana sería entonces una guerra de objetivo limitado iniciada con una campaña sorpresiva, rápida y victoriosa, y sancionada por un nuevo tratado de límites. La política chilena ha consistido en demostrar que tiene la determinación y los medios físicos para frustrar tal acción y que, de producirse, sería lo suficientemente larga como para hacerla política y económicamente prohibitiva.

De lo expuesto anteriormente ha emergido una hipótesis en los medios de la defensa chilena en relación a Perú, que considera que para que se concrete una amenaza militar desde aquel país es preciso que lo haga en alianza con otro, lo que obligaría a Chile a librar una guerra de dos frentes. La cons-

²⁶ Entre otras, una posible salida de Brasil al Océano Pacífico a través de una Bolivia federada o satelizada. Este objetivo se encuentra contenido en el plan geopolítico de Golbery do Couto e Silva, adoptado por el Brasil en la década de los años setentas. Vid., Golbery do Couto e Silva. 1967. *Geopolítica do Brasil*. José Olympio, Río de Janeiro. p. 58. Para un análisis global de la geopolítica brasilera vid., Pittman, Howard. 1981. *Geopolitics in the ABC Countries: A Comparison*. Ph.D. Thesis, American University, UMI, Ann Harbor. Vol. 2:166-608.

trucción de una eventual alianza de guerra plantearía difíciles problemas a la política peruana. El primero es de carácter histórico, la firma de un pacto secreto les arrastró a una pérdida territorial y humana cuantiosa en el siglo XIX. Por otra parte, la repartición de los costos y de las utilidades en una alianza tiene siempre lógicas diferentes y, a veces, sorprendentes. La victoria militar puede tener utilidades y costos que no sean divisibles, es decir, beneficiar y/o gravar a uno sólo de los socios o hacerlo en forma desproporcionada al esfuerzo aportado. Más aún, la victoria militar no siempre es traducible en beneficios políticos permanentes. Aquí también la experiencia pasada tiene una enseñanza que aportar. Mientras las fuerzas chilenas desembarcaban, primero en Antofagasta y luego en Pisagua, al inicio de la Guerra del Pacífico (1879-1883), el pequeño ejército del General Roca conquistaba pacíficamente la Patagonia Oriental para Argentina. Buenos Aires incorporó casi un millón de kilómetros cuadrados sin disparar un cañón, en el preciso momento que los aliados andinos perdían sus territorios salitreros al costo de seis mil vidas. Tercero, la guerra es una dialéctica de medios y voluntades, una alianza implica conducir la voluntad e intereses propios y del aliado al objetivo deseado y paralelamente negar al adversario la libertad de acción; dirigir la conducta propia y manejar otras dos más en una situación de conflicto es un arte que pocos manejan.

El interés chileno ha sido históricamente impedir la conformación de una alianza de guerra de sus vecinos más poderosos: Argentina y Perú. Para cualquier observador resulta evidente que Chile tiene suficientes medios militares y económicos para hacer pagar a uno de los miembros de esta hipotética alianza un precio exorbitante por una aventura bélica. La lógica de la estrategia diplomática chilena en este caso, sería primero explotar las suspicacias mutuas entre los eventuales aliados; segundo, presentar a esta alianza como una amenaza para la seguridad de los otros estados sudamericanos, y tercero, dejar sin revelar la identidad del socio al que le hará pagar el mayor costo de la guerra.

Las anteriores consideraciones han dado un margen suficiente de maniobra a Chile para impedir, ya sea por medios diplomáticos o por la disuasión militar, que se forme una alianza adversaria capaz de desplegar simultáneamente dos flotas en el Pacífico y dos ejércitos invasores en los extremos de su geografía. No hay ninguna teoría o método que permita verificar en todas las ocasiones si la disuasión está operando efectivamente, este caso no escapa a la regla. Existe la certeza que únicamente en contadas oportunidades del pasado se han producido coyunturas en que se dieron las condiciones para una alianza, pero ellas no se concretaron por diversas razones.

Por otra parte, desde hace varios años se ha evidenciado cierta cooperación y coordinación operativa entre las FF.AA. de Argentina y Perú. Aviones militares de ambos han operado en los distintos aeropuertos y pistas de la otra nación. Esta cooperación llegó a su nivel más alto durante la Guerra del Atlántico Sur. Perú suministró gran cantidad de equipo liviano, municiones de distintos calibres, diversos aprovisionamientos e incluso vendió a Argentina diez aviones Mirage de combate. Todo este intercambio demandó una gran operación de transporte materializada en un puente aéreo tendido sobre cielo boliviano, y alumbrado por los sistemas de radares de ambos países. El Perú dio todo los pasos necesarios para demostrar que era un aliado confiable si llegaba el caso.

Esta política de apoyo mutuo tiene muestras de venir desarrollándose desde hace algún tiempo. Al presente, el grado de estandarización de sistemas de armas en las dos naciones sería sorprendente de no mediar un acuerdo previo. La espina dorsal de sus fuerzas aéreas esta formada por aviones Mirage, los bombarderos de largo alcance de ambos son los veteranos Camberra, y sus transportes aéreos más importantes son los Looockheed C-130 de origen estadounidense. Ambas marinas disponen de submarinos U-209 y de helicópteros anti-submarinos Sea King. Los cañones de sus principales unidades de superficie (Clase Meko argentinas y Clase Lupo peruanas) son marca OTO/Melara de 127 mm, los antiaéreos son Breda/Bo-

fors de 40 mm, sus misiles de Superficie son Exocet MM40 y los misiles antiaéreos son Selenia/Aspide. En las fuerzas de tierra el proceso de uniformidad es algo menor, poseen en común el caza-tanques AMX-13 y el carro Mowag Roland, artillería Oto/Melara y US M101 de 105 mm, Mk F3 de 155 mm, y más recientemente el armamento liviano de ambos ejércitos fue estandarizado en base al fusil FAL de diseño belga. Todo lo anterior implica grandes ventajas operativas y logísticas. A no dudarlo, esta uniformidad sería aún mayor si Perú no hubiera optado por material soviético blindado y aéreo a principios de los años setenta.²⁷

A diferencia de Bolivia, que necesitaría incorporarse a un conflicto ya desatado, o de Perú, que requeriría de un eventual aliado para realizar alguna conquista territorial sustantiva, la Argentina puede eventualmente constituir una amenaza militar por sí sola para Chile. Su población, recursos económicos y potencial bélico son más que suficientes para derrotarle militarmente en una guerra convencional de atrición. A pesar de esto, tanto en el siglo XIX como en el siglo XX, los líderes argentinos han preferido no emplear sus medios armados en diferentes crisis importantes. Este es un hecho que no ha pasado desapercibido para los chilenos. Posiblemente obedece a una manera distinta de ver que los intereses nacionales se cumplan. Incluso se debería a la existencia de una visión —en Buenos Aires— de que la historia está de su lado y que en un enfrentamiento militar se corren riesgos que pueden ser evitados, pues, a fin de cuentas, tarde o temprano se cumpliría el destino superior que les está reservado. Por el contrario, los chilenos, conocedores de sus limitaciones, habrían preferido en más de una ocasión la solución militar, pero el temor a una futura revancha por un adversario recuperado les habría hecho pensar dos veces antes de desencadenar su máquina militar. Así las cosas, la amenaza militar argentina ha

²⁷ English, Adrian. 1988. *Regional Defence Profile: Latin America*. Jane's, London. Argentina, pp. 10-36; Perú, pp. 230-244.

crecido paulatinamente a lo largo del siglo XX, a medida que las diferencias de crecimiento económico se evidenciaron y que las expectativas argentinas de grandeza no se cumplían. Si bien esto se inició en los años cuarentas, habría alcanzado su punto más alto durante los gobiernos militares de las décadas siguientes.²⁸ En esta perspectiva, la amenaza percibida aumentó en la medida que el sentido de frustración ha penetrado en ciertos estratos argentinos, emergiendo la urgencia porque se cumpla pronto el destino superior tantas veces postergado.

Los puntos de fricción chileno-argentinos han sido de carácter territorial, aunque el problema del respectivo acceso a los océanos Pacífico y Atlántico ha sido crucial. En una perspectiva histórica, los intereses australes de Argentina y Chile se enfrentan cada vez que el "principio bioceánico" de la primera choca con el principio de "acceso al Atlántico" del segundo.²⁹ El control sobre los Pasos Australes (Magallanes, Beagle y Drake) ha estado en el trasfondo de la carrera de ambos países por ocupar el extremo meridional del continente. El Tratado de 1881 dividió a la Patagonia en forma peculiar, Argentina se adjudicó la mayor parte del territorio y los recursos naturales, pero Chile se quedó con los puertos y la capital natural de la región, Punta Arenas. En otras palabras, en la región austral, la primera obtuvo mayores posesiones

²⁸ Siendo Perón Vicepresidente le manifestó al embajador chileno en Buenos Aires, a principios de 1945, que Argentina "tenía que obtener un puerto en el Pacífico cedido por Chile, de manera amigable o en último caso por medio de un conflicto", vid., *Foreign Relations of the United States*. 1945. Vol. IX, pp. 746-751.

²⁹ Argentina sostiene como principio esencial de convivencia pacífica con Chile el principio "Argentina en el Atlántico, Chile en el Pacífico"; por su parte Chile ha considerado consustancial a su independencia política el libre acceso al Océano Atlántico, para ello se quedó en posesión de las riberas del Estrecho de Magallanes con el Tratado de 1881 y se empeñó por conservar las islas al Sur del Canal de Beagle, hasta lograrlo en 1984. Ambos principios quedaron reflejados en el texto de ese tratado, vid., *op. cit.*, Barros, pp. 357-360.

territoriales y el segundo logró una mejor posición. De ahí que, desde el punto de vista militar, las fuerzas claramente dispares de los dos países se encuentran en virtual equilibrio, porque la posición estratégica —al Sur del Paralelo 52 S— la domina Chile. Este equilibrio se vería alterado si Argentina ganara en profundidad estratégica frente al Estrecho de Magallanes. Una manera de hacerlo sería con la posesión de las Islas Falkland/Malvinas, tal como ya lo advirtiera el Embajador Conrado Ríos Gallardo desde Buenos Aires en 1941.³⁰

Al igual que en los otros casos, las disputas territoriales han ido perdiendo peso relativo en los diferendos chileno-argentinos, a medida que los costos de una guerra han crecido exponencialmente en el siglo XX. La relación costo/beneficio se hace cada vez más estrecha para los planificadores de guerras de conquista, aún para aquellos que consideran la alternativa del Blitzkrieg de objetivo limitado que culmine con una negociación diplomática exitosa. El motivo del porqué las amenazas militares parecen aún creíbles se debe a que hay otras consideraciones que no son puramente geográficas o económicas. Entre ellas se cuentan algunas especialmente importantes en el caso de Argentina, esto es, las estratégicas. Existe la noción en Chile de que, si bien la supervivencia nacional no está puesta en peligro por ningún adversario potencial en la región, la independencia política sí puede perderse a manos de quién domine en el Cono Sur. El proyecto hegemónico de Perón iba precisamente en esa dirección. Un requisito esencial para ese dominio es la condición de potencia bioceánica, que para ser logrado implica obtener la XII Región chilena. El control argentino en el Pacífico Austral haría irrelevante la negociación de una alianza con Perú, dicho entendimiento se produciría automáticamente. Frente a esta situación, despojado de Magallanes, a Chile no le quedaría más que ceder ante cualquier presión de nuestro principal vecino y, consecuentemente, se convertiría en un

³⁰ *MINRREE*. Ríos a Rosetti, Buenos Aires, 14 Octubre 1941.

virtual estado vasallo.³¹ Esa posibilidad aparece especialmente peligrosa e indeseable a los ojos del liderazgo político-estratégico chileno, haciendo las perspectivas de un conflicto austral particularmente decisivo y en consecuencia cruento.

Otro motivo por el cual la amenaza militar argentina podría aumentar significativamente residiría en el desarrollo de un sentimiento de frustración en ese país, generado por la idea de que, al menos en parte, Chile es un obstáculo importante en el camino hacia la grandeza nacional. A veces las naciones reaccionan y se revelan contra las estrechas perspectivas que les ofrece la paz; encajonadas en una "visión de túnel", la inacción se torna insoportable y arremeten contra quienes pueden aparecer como opuestos a la realización de sus objetivos más deseados. La experiencia de 1982 en el Atlántico Sur indica que algunas élites argentinas tienen la propensión a realizar cálculos del tipo Costo/Costo, ejercicio alejado de la racionalidad convencional, pero que toda previsión "razonable" en Chile debería considerar.

De todas las amenazas vecinales que pesan sobre Chile la más grave es una eventual alianza de los tres vecinos. La concreción de tal coalición no deja de tener sus dificultades, pero una vez acordada se convertiría en un peligro formidable para la seguridad externa del estado chileno. Es sabido que la fuerza de una alianza es inferior a la sumatoria de los potenciales militares de sus miembros, esto, porque las naciones siempre se reservan una proporción de medios con el fin de enfrentar contingencias independientemente. Mientras los aliados comprometerían parte de sus potenciales, los chilenos recurrirían a todas sus reservas movilizables, haciendo que la ecuación militar no sea tan dispar como a primera vista pareciera. La probabilidad que se forme este bloque es relativamente baja, pero de ocurrir sin ser provocada, no tendría otra

³¹ Entendemos que la ocupación de Magallanes permitiría el empleo de sus puertos, desde los cuales una fuerza naval podría realizar operaciones hacia la costa central de Chile.

explicación que una guerra de agresión sobre su vecino común. De la misma manera que el Estado Mayor brasileiro —asistido por Francia— planificó enfrentamientos militares contra una eventual alianza de todos los países del Cono Sur durante el período de interguerras, la planificación chilena, especialmente después de 1945, ha estudiado con especial cuidado la alternativa tripartita, esto es una alianza militar de Argentina, Perú y Bolivia.

Las negociaciones alrededor de una alianza "de a tres" no son fáciles. Los socios más débiles, con toda seguridad, tratarían de conseguir garantías adicionales, posiblemente por medio de tratados bilaterales —preferentemente secretos— con el socio principal. Lo anterior acarearía naturales suspicacias, las cuales se exacerbarían de no caminar la empresa de acuerdo a lo programado o llegado el momento de repartir los despojos. Justificar una agresión contra un sólo país no sería fácil, aunque en política internacional los pretextos siempre abundan. El principal obstáculo externo sería el temor que produciría este entendimiento en el resto de Sudamérica. Con toda probabilidad Brasil se opondría a un bloque de estas características, pero su actual potencial militar le impediría actuar preventivamente y su ámbito de acción se limitaría seguramente a la esfera diplomática. La intervención de una potencia extra-continental no debería descartarse; los Estados Unidos y Gran Bretaña —por diversas razones— tendrían motivos para actuar. Quedaría por verse si contarían con la voluntad y los medios suficientes para intervenir exitosamente. De este modo, si los aliados actuaran rápido, podrían consumir sin mayores dificultades una acción concluyente en corto plazo contra su eventual víctima. Una vez más entonces se aplicaría uno de los cuatro viejos "pilares" de la política exterior chilena:

confiar sólo en las fuerzas propias para disuadir y eventualmente librar un conflicto inevitable.³²

Una variante de la alianza tripartita es una coalición argentino-peruana a la cual se le sumaría Bolivia en el caso de que los primeros obtengan algunos éxitos iniciales que parezcan determinantes. La única diferencia substancial con respecto al modelo anterior consiste en que el proceso de negociaciones estaría obviado por los resultados bélicos preliminares. Desde la perspectiva chilena el ingreso boliviano diferido sería casi irrelevante, puesto que tendría que considerar de todas maneras una reserva de medios para esa contingencia. El aporte altiplánico también debería evaluarse desde la perspectiva del uso del territorio y del espacio aéreo que puedan hacer sus posibles aliados.

De todas las posibles amenazas externas, la HV3 es la que obligaría a Chile a recurrir con mayor intensidad a los instrumentos no militares para evitar que ella se concrete y frustrarla por la acción de terceros antes que se desencadenen las hostilidades o que los objetivos estratégicos de la alianza sean alcanzados. Las condiciones internacionales favorables a la ocurrencia de esta hipótesis son difíciles de que ocurran simultáneamente, entre otras, supondría la seguridad de que las grandes potencias y Brasil no reaccionarían, y de que la economía, el poder militar y la unidad interna de los chilenos esté en su nivel mínimo, de que habría un pretexto plausible para iniciar el conflicto y de que los tres aliados estarían en

³² Los cuatro pilares de la política exterior chilena, postulados por el historiador diplomático don Mario Barros, entre 1892 y 1943, habrían sido: desconfianza en toda organización internacional liderada por EE.UU., segundo; en un conflicto continental Chile sólo podrá contar con sus propias fuerzas; tercero, la necesidad de poseer uno o dos amigos poderosos en Europa, y cuarto, la marina de guerra, es no sólo un arma de guerra, sino un imperativo de supervivencia, vid., *op. cit.*, Barros, pp. 511-513.

muy buena forma militar y económica para asumir el cometido.³³ El principio a considerar en esta contingencia es que, salvo que los aliados no obtengan un triunfo decisivo a muy corto plazo, la empresa debería estimarse como un fracaso, puesto que los costos comenzarían a acumularse exponencialmente y el tiempo correría en favor de Chile, quién podría comenzar a recaudar apoyo externo.

Por último, es preciso mencionar otras dos contingencias no tan convencionales, pero no por ello menos posibles. Se trata en primer lugar de una agresión extra-continental y en segundo término de una crisis vecinal prolongada.

En relación a la primera, las probabilidades actuales son bajas, salvo que la potencia de ultramar actúe en conjunto con un vecino. Existe experiencia histórica al respecto, Argentina ofreció ayuda militar a los EE.UU. durante la Crisis del Baltimore (1891-92) y el Perú esperaba una intervención norteamericana en el evento de que no se resolviera satisfactoriamente el asunto de Tacna y Arica durante la década de los años veinte del presente siglo.³⁴ Con todo, las posibilidades son muy bajas en la actualidad debido al esquema bipolar predominante y a que no hay motivos plausibles para que se configure una situación de este tipo. De todos modos es interesante destacar las enseñanzas que han arrojado los ejercicios aéreos realizados en 1988 y 1990 entre grupos de combate de la Fuerza Aérea de Chile y los escuadrones embarcados de portaaviones estadounidenses. Ellos han indicado el alto grado de preparación que tiene esa rama de la defensa nacional —en los combates simulados los chilenos han resultado vencedores—, pero también ha demostrado las

³³ Es posible que Ecuador también tubiera una actuación en este caso, aunque es difícil suponer que vaya más allá de la movilización de fuerzas, en especial si advierte que las posibilidades de vencer de Perú son elevadas.

³⁴ Ambos casos discutidos en Meneses, Emilio. 1989. *El Factor Naval en las Relaciones entre Chile y los Estados Unidos, 1881-1951*, Hachette, Santiago. pp. 55-84, 156-162.

limitaciones de un poder aéreo con corto alcance estratégico y dotado de pocas unidades de combate. Una "Fuerza de Tarea" de una gran potencia —como los EE.UU., la URSS, Francia y Gran Bretaña— tiene una capacidad de daño material sorprendentemente alta, en especial para una potencia regional como Chile, dotada de una amplia costa, orientada al comercio exterior, sin profundidad estratégica y con una fuerza naval calibrada principalmente para disuadir o intervenir en conflictos vecinales. Las políticas exterior y de defensa chilenas han evolucionado —desde la experiencia de 1891— en la dirección de evitar conductas y situaciones que justifiquen la intervención militar de una potencia hegemónica y de tener a mano un mínimo de medios para repeler una agresión no provocada. En este sentido la política chilena de prudente distanciamiento con los Estados Unidos ha sido tan heterodoxa como la de Argentina, con la salvedad que su espacio de maniobra ha sido más estrecho debido a su menor base de poder nacional.

En cuanto a una crisis vecinal sin enfrentamiento armado, ella es hoy la posibilidad más probable, teniendo en cuenta el costo exorbitante de una guerra convencional en la actualidad. Otro motivo que hace posible una larga crisis fronteriza son los eventuales beneficios políticos que se podrían obtener de un país que fuese incapaz de resistir la presión psicológica de una movilización y los costos materiales de la misma. El Perú y Argentina sometieron a Chile a este tipo de prueba en la década de los años setenta.³⁵ Los resultados fueron favorables a este último, pero los gastos incurridos en la

³⁵ La crisis con Perú duró de 1974 a 1977, y consistió en la progresiva adquisición y concentración de armamento en la frontera, proceso al cual respondió Chile elevando proporcionalmente su nivel de apresto y el número de efectivos. La Crisis del Beagle con Argentina fue más corta, 1978-79, pero más intensa y, posiblemente, estuvo más cercana a derivar en un enfrentamiento efectivo. Hasta la fecha no existe una obra que entregue detalles sistematizados sobre ambos hechos, aunque hay más referencias en la prensa a la segunda de ellas.

movilización y la tensión político-social resultantes fueron elevados. No existen estimaciones en valores monetarios, aunque cualquier cálculo conservador los colocaría en los cientos de millones de dólares, tanto en costos de personal, como en materiales fungibles y en inversiones de infraestructura.³⁶ Mirados en perspectiva histórica, fueron situaciones de riesgo que, después de todo, resultaron ser más baratas que una guerra o la pérdida de territorio.

Las crisis prolongadas ponen a prueba la capacidad de alerta de un país y fuerzan a sus sistemas de inteligencia a evaluar las reales intenciones del potencial adversario. También exigen de sus cuerpos diplomáticos el mantener agotadoras rondas de negociaciones y a bloquear las iniciativas adversarias y a proyectar las propias. Los agentes diplomáticos no siempre cuentan con un cuadro preciso de la situación del momento o no están al tanto de las implicancias político-estratégicas de determinadas movidas militares propias o del adversario.³⁷ El manejo de crisis se torna entonces un difícil juego para los líderes políticos, no siempre preparados para estas situaciones

³⁶ Sólo para nombrar el caso de la FACH, la crisis con Perú implicó la construcción de la base de Los Cóndores en Chucumata en las cercanías de Iquique y de varias pistas de redespliegue en la región nortina. En el caso de la Crisis del Beagle, la experiencia recogida llevó a esta institución a crear la base fortificada de Chabunco en Punta Arenas.

³⁷ Los principales motivos de esta deficiencia en los servicios exteriores latinoamericanos son cuatro: primero, los diplomáticos no reciben formación de carácter militar-estratégico; segundo, su ethos profesional les hace interesarse y llegar a ser competentes sólo la solución pacífica de controversias; desconocen el valor de la planificación y el aprendizaje sistemático, la improvisación y la intuición son preponderantes, y cuarto, las organizaciones militares tiende a negar información y conceptos doctrinarios que podrían ser de utilidad en una negociación coercitiva. Para estas y otras deficiencias en las po—íticas exteriores tradicionales vid., Dror, Yehezkel. 1982. "Análisis de Políticas y Decisiones en Política Exterior", *Revista de Seguridad Nacional*, N° 24, pp. 83-93.

y a veces carentes de la capacidad para coordinar la gama de instrumentos con que cuenta un país en estas circunstancias.

Por ser motivos territoriales los principales "gatilladores" de estas crisis, ellas ocurren en general en lugares apartados, lo que tiene la ventaja de involucrar a poca población civil, pero lleva implícita la pesada carga del despliegue militar a gran distancia y del montaje de costosos dispositivos logísticos. En el caso de Chile, las crisis importantes han implicado el despliegue de fuerzas terrestres en lugares desérticos calurosos, helados o de altura, de unidades navales en mares difíciles y alejados de las bases normales de aprovisionamiento y de grupos aéreos en zonas atmosféricamente inestables y con escasa infraestructura de apoyo. En esta misma línea de pensamiento, las adquisiciones militares deben estar pensadas en términos de sistema de armas capaces de ser útiles a los fines políticos de una crisis vecinal y "se debe tener muy presente en la toma de decisiones que llevan a adquirirlos. El buen manejo de una crisis puede evitar una guerra, y los armamentos —después de todo— están para impedirlos, y para librarlos, en las mejores condiciones posibles, en caso que estallen." "Es así, que algunos sistemas de armas o plataformas son más útiles que otros para estas situaciones" destacando entre ellos los navales por ser los "que mejor se prestan para realizar demostraciones de fuerza sin comprometerlos efectivamente, para graduar su empleo, para mantener el conflicto focalizado o para dejar de emplearlos si la circunstancias lo aconsejan. La presencia naval tiene las ventajas de la permanencia, si la crisis se prolonga, y posee flexibilidad para escalar o de escalar, de acuerdo con la situación."³⁸

³⁸ Meneses, Emilio y Navarro, Miguel. 1989. "Política de Defensa: el caso de la adquisición de sistemas de armas", Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo* N°121.

HIPOTESIS DE CONFLICTO

La comunidad de la Defensa en Chile ha sistematizado en las últimas décadas una categorización de las hipótesis de guerra vecinales. Esta nomenclatura ha trascendido el ámbito castrense y ha pasado, en cierta medida, a ser de uso corriente en el ambiente académico de los estudiosos de la estrategia nacional. Por razones de uniformidad y conveniencia mantendremos dicho esquema de clasificación, aunque no necesariamente los términos, las apreciaciones vertidas y las posibles conclusiones que se deriven en estas líneas coinciden con la valoración o ponderación que se les otorga a cada una dentro del estamento militar.

Hipótesis de Conflicto N°1. Consiste en el análisis de una posibilidad de guerra con Argentina. La experiencia de los últimos cien años ha indicado que el motivo más probable de un enfrentamiento bélico con este vecino sería una disputa territorial, seguramente en la región austral. Argentina a designado con el nombre de Teatro de Operaciones Patagónico (TOP) la región donde se focalizaría el conflicto. Chile, por su parte, lo ha denominado Teatro de Operaciones Austral (TOA). De no haber posibilidad de mantener limitado el encuentro, podría extenderse a otras regiones en la larga frontera que divide a ambos estados. La expansión del conflicto involucraría, en Chile, al Teatro de Operaciones Sur, en la región de Los Lagos. Por ser un teatro secundario, no será analizado en este estudio.

Los recursos militares que Argentina despliega en la Patagonia Oriental y que probablemente comprometería en una guerra, son numéricamente superiores a los que Chile eventualmente dispondría. El balance de fuerzas de ejército e infantería de marina indica una relación aproximada de dos divisiones y una brigada argentinas contra una división y dos brigadas chilenas. Las fuerzas navales y aéreas asignadas a los teatros consisten en algunas pocas unidades tipo cañoneras y torpederas y escuadrillas de combate, apoyo estrecho y transporte. No obstante, los medios movilizables a esos teatros por estos dos

servicios armados serían importantes en una guerra convencional, incluyendo las respectivas flotas de superficie, los grupos de submarinos y varios escuadrones aéreos de combate e interdicción. Aunque es más difícil hacer estimaciones realistas en este caso, por depender de otras circunstancias externas, la relación absoluta de medios sería, probablemente, favorable a Argentina en una razón de 1,5:1.

Hipótesis de Conflicto N°2. Esta hipótesis contempla un enfrentamiento bélico con Perú y Bolivia. Tiene dos variantes, la primera supone que ambas naciones ingresan a la guerra de común acuerdo; la segunda, considera que las hostilidades han estallado con uno de los dos y el segundo ingresa arrastrado por las circunstancias o por simple oportunismo. Para cualquier efecto práctico, las consecuencias estratégicas son similares y los recursos militares involucrados —desde el punto de vista chileno— son los mismos.

El ámbito geográfico de este eventual conflicto serían los territorios meridional de Perú, septentrional de Chile y occidental de Bolivia. La zona marítima contigua sería también parte de este teatro. En consideración al área que cubre, es de naturaleza esencialmente terrestre, siendo mayoritariamente terreno de altura. No hay ninguna razón plausible que haga suponer que los beligerantes, en este hipotético caso, pudieran tener interés o conveniencia en extender el conflicto, a no ser que desearan incorporar un aliado. El Perú ha denominado esta región el Teatro de Operaciones Sur (T.O.S.) y Chile lo ha llamado el Teatro de Operaciones Norte (T.O.N.).

Las fuerzas que involucrarían eventualmente estos países en este teatro serían, en el caso peruano, dos divisiones blindadas; la parte chilena incluiría dos divisiones, con elementos blindados, de alta montaña e infantería motorizada, y la componente boliviana podría incluir hasta dos brigadas, una blindada y otra de infantería. Esto indicaría una relación aproximada de 5:3 en favor de la eventual coalición peruano-boliviana. Las componentes aéreas del teatro incluyen concentraciones relativamente importante de aviones de combate, tanto

en Perú como Chile, en una relación de 2:1, dominando en el primero los de superioridad aérea. El aporte boliviano es más modesto y parece no estar asignado directamente a ese teatro. Las fuerzas navales serían misileras y patrulleras asignadas al teatro, con una relación aproximada de 1:1, apoyadas por aviones y helicópteros basados en tierra. No se consideran las flotas de los respectivos países, por ser fuerzas independientes. La posición chilena es defensiva y se evidencia porque, en la dimensión terrestre gran parte del territorio fronterizo ha sido minado y dispone de un buen número de fuerzas especializadas en anti-blindaje, en el aire concentra la mayor parte de sus interceptores (F-5) y en la dimensión naval estaciona allí la principal fuerza de artillería de costa.

Hipótesis de Conflicto N°3. Sin ser necesariamente la más probable, consiste en la amenaza militar de carácter máximo.³⁹ En las últimas décadas los medios militares chilenos se han ido adecuando —dentro de sus limitaciones— a esta contingencia, por estar constituida "estructuralmente" por la sumatoria de las dos anteriores. Para contrarrestar de la mejor manera esta amenaza, las fuerzas de tierra se han organizado en torno a dos grandes concentraciones en los extremos del país, dotadas de una importante reserva estratégica y de dos grupos de unidades adicionales en los posibles frentes secundarios. La Marina ha construido una "arquitectura" naval capaz de batir con buenas probabilidades de éxito a un poder naval adversario y al mismo tiempo disuadir, hostigar o contener al segundo. La Fuerza Aérea, mediante una política de permanente alistamiento y alta movilidad, está preparada para

³⁹ Al respecto se advierte una controversia en el ambiente académico estudioso de los temas de defensa en Chile, las opiniones están divididas. Algunos piensan que políticamente es muy difícil construir una alianza tripartita contra Chile, mientras otros estiman que, en los hechos, una HV1 o una HV2 derivará rápidamente en una HV3, porque el o los países que ingresarán después al conflicto aprovecharán las ventajas de la sorpresa, encontrando a su eventual víctima ya agotada.

dar golpes decisivos sucesivos o simultáneos en las regiones más apartadas del país y sus inmediaciones.

Las operaciones terrestres en esta situación tienden a ser las mismas que las de las hipótesis anteriores, esta vez sumadas. Es poco lo que hay que agregar en materia de evaluación de la amenaza militar, aparte de señalar que estará duplicada. Un aspecto importante consistirá en que, la reserva estratégica debería ser compartida en los dos frentes principales o considerarla para emplearla sólo en uno, de acuerdo con las circunstancias y las prioridades que se fijen.

Hipótesis de Conflicto N°4. La identificaremos provisoriamente como la hipótesis de una agresión proveniente de ultramar. No constituye precisamente una hipótesis vecinal, pero tampoco puede ser considerada como "regional", pues en principio sólo afectaría a Chile dentro del continente sudamericano. Ella puede tener variados grados de intensidad, desde hostigamiento armado al comercio internacional, pasando por incursiones militares a las islas más apartadas hasta una invasión.

Lo más plausible es una invasión a la Isla de Pascua. El agresor tendría que ser una gran potencia, cuya intención sería apoderarse de ella con fines estratégicos. Para esto debería ser capaz de organizar una fuerza de tarea. La situación más probable sería en el caso de una crisis Este-Oeste o apoyando un movimiento independentista en la isla. Los oponentes a la ampliación del aeropuerto de Mataverí con ayuda de la NASA, argumentaban precisamente el peligro en que quedaría esa isla en el caso de una guerra mundial. El aeropuerto podría ser de gran utilidad para la lucha contra submarinos nucleares soviéticos que intentaran penetrar con sus ojivas nucleares por la frontera Sur de los Estados Unidos.⁴⁰ Es importante destacar que Pascua no se encuentra dentro del territorio cubierto por el

⁴⁰ Meneses, Emilio. "Estrategia Nuclear Soviética en el Pacífico Sur", *El Mercurio*, 31 de Enero de 1983.

Pacto de Río, por tanto Chile no podría recurrir a la O.E.A. en el evento de una agresión.

Las amenazas militares que han pendido sobre Chile no han afectado la supervivencia nacional, sólo se han circunscrito a los extremos del territorio, salvo en el caso de aquellas extracontinentales, que se percibieron atentando contra el centro del país. Durante el siglo XX ellas han evolucionado permanentemente. En las primeras décadas se perfiló como posible una agresión estadounidense con motivo de la disputa de Tacna y Arica. Desaparecida aquella después de 1933, el país estuvo más o menos libre de peligro externo hasta el año 1942, en donde se percibió un posible ataque japonés. Terminada la Segunda Guerra Mundial, empezó a emerger la posibilidad de una disputa armada con Argentina durante el período del gobierno de Perón, aunque inicialmente no se desarrolló hasta extremos peligrosos.

En 1958 Chile experimentó la primera crisis fronteriza importante en este siglo, con ocasión del incidente del Islote Snipe. Este sería el comienzo de una cadena dificultades diplomático-fronterizas, cuyos hitos más importantes fueron el rompimiento de relaciones de Bolivia en 1962, la crisis de Laguna del Desierto en 1965 y el incidente de la torpedera Quidora en 1967. Durante los años sesenta se produjo la emergencia estratégica de Perú. Con la llegada de los militares al gobierno de ese país en 1968, la tensión fronteriza aumentó hasta llegar a niveles críticos entre 1974 y 1976. La década terminaría con la crisis del Canal Beagle con Argentina en 1978, que significó la movilización militar más grande en el continente desde la Guerra del Chaco. La posibilidad de un conflicto vecinal se redujo con el tratado de 1984 con éste país.

La política de status quo fronterizo adoptada por Chile en este siglo, significó una evolución hacia una política militar de carácter defensivo. Las hipótesis vecinales indican que éste país se encuentra en desventaja de potenciales relativos, reafirmando la necesidad de una postura estratégica disuasiva, para hacer menos probable que éstas ocurran. Siendo todas ellas de indudable peligro para la integridad territorial, la que

contempla un conflicto con sus tres vecinos es la más peligrosa de librar por la vía de las armas. Sin constituir una fuerza capaz de llevar adelante una guerra de agresión, las FF.AA. chilenas han construido un dispositivo balanceado, que tiene los medios y la doctrina adecuados para enfrentar una crisis fronteriza que se prolongue en el tiempo o para rechazar en profundidad una agresión en varios frentes. Esta postura se acentuó después del embargo de armas de Estados Unidos y de paulatino deterioro del Sistema Interamericano de Seguridad Colectiva. Por otra parte, las probabilidades de disuasión efectiva del aparato de defensa chileno han aumentado en la medida que los costos de una guerra convencional limitada han aumentado. No obstante, el daño colateral que produciría una guerra de "tierra arrasada", cuyo objetivo no fuera territorial, sería de tal magnitud, que la percepción de la amenaza no ha disminuido en proporción a la disminución de las probabilidades de guerra.

La percepción local de las amenazas militares ha decrecido a contar de 1984, debido a que Chile solucionó satisfactoriamente un importante diferendo fronterizo con su principal vecino, Argentina, y normalizó asuntos relevantes de sus relaciones con Perú. Tres aspectos que ha contribuido a disminuir las tensiones regionales han sido, primero, la disminución de gobiernos sostenedores de irredentismos territoriales; segundo, el creciente costo de la guerra, y tercero, la aparición de otros problemas más urgentes que resolver en la agenda internacional. Si bien, los arsenales no han desaparecido, los presupuestos de defensa han disminuido considerablemente en el continente y, salvo contadas excepciones, la temática de las relaciones bilaterales entre los principales países se ha visto libre de conflictos militares o limítrofes.

El tema de la Defensa pasó a ser un asunto de debate y preocupación importante con la vuelta al sistema democrático representativo. El motivo de este nuevo interés obedece a diversas razones, entre las que se pueden adelantar al menos tres: primero, el deseo de evitar el abandono que sufrieron los asuntos militares antes de 1973; segundo, la motivación de las

élites políticas por otorgar a los servicios armados un rol profesional y por asegurar el control institucional sobre ellos, y tercero, la aparición de un cierto número de civiles especializados en el tema. A estos tres elementos se les ha unido una opinión pública crecientemente interesada en informarse en estas materias.

El gobierno civil que asumió en marzo de 1990 enfrentará la difícil tarea de tomar en sus manos el manejo de una esfera de la actividad nacional que los militares consideran de su exclusiva competencia. Además, la experiencia recogida entre 1943 y 1973, les ha indicado que los gobiernos civiles fueron mediocres administradores de la defensa, lo que hace a las primeras menos proclives a confiar en el buen criterio de quienes una vez ya han fracasado.⁴¹ No menos difícil será hacerse cargo de un terreno en donde los uniformados dominan —o creen dominar— casi todos sus aspectos técnicos y en el cual disponen de toda la información y la experiencia ganada en diez y seis años.

Este estudio pretende presentar un catastro de los temas y problemas más importantes que deberá conocer, enfrentar, y eventualmente resolver, el nuevo gobierno. El criterio de selección se ha basado, primero, en los resultados que arroja la investigación de casos históricos en Chile; segundo, la observación directa, o proporcionada por terceros, de los problemas y desafíos que ha experimentado la Defensa en Chile en estas últimas dos décadas, y tercero, los ejemplos de otros países entregados por la literatura.

POLITICA DE DEFENSA

Suponer que en el sector Defensa en Chile ha existido o existe una política, esto es, un cuerpo de propósitos generales

⁴¹ Para este fracaso vid., Meneses, Emilio. 1989. "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa en Chile, 1943-1973", *Estudios Públicos*, N° 35 (Invierno):39-69.

que se han traducido en documentos básicos de referencia, en objetivos operacionales identificables y en acciones tendientes a cumplir esos objetivos, es una presunción conveniente para los efectos de este estudio, pero bien puede que históricamente no haya sido el caso. Al plantear un listado de acciones para este sector estamos convirtiendo esta presunción en una condición necesaria, es decir, difícilmente se podrá discutir los elementos de una agenda sin asumir de que es preciso adoptar una política tendiente a que esas metas se realicen.⁴²

De acuerdo con Huntington, la política de defensa involucra decisiones "estratégicas", es decir aquellas que suponen importantes acciones en el ámbito de la política internacional, y decisiones "estructurales", como ser aquellas que ocurren dentro de la esfera de la política interna, y dicen relación con asignación de recursos, adquisiciones, organización de personal, etc.⁴³ Para los efectos de este trabajo ambos tipos se considerarán como partes constituyentes y necesarias en la elaboración de una política. También es preciso distinguir, al menos conceptualmente, entre política de defensa y administración de la defensa, confusión que puede ocurrir al nivel de las decisiones estructurales, dimensión en donde, por tradición, las FF.AA chilenas han actuado virtualmente sin apoyo o guía del liderazgo civil.

El primer aspecto a considerar en una política de defensa son las incontables limitaciones que enfrentan los que toman decisiones e implementan programas en este sector. Un observador externo en principio tiende a suponer que una matriz objetiva de fuerzas externas e internas determina un universo posible de alternativas para quién toma las decisiones. La realidad es que el rango de elecciones factibles es aún menor,

⁴² El esquema de análisis de esta sección fue tomado en gran medida de: Garnett, John. 1987. "Defense Policy-Making"; en John Baylis, Ken Booth, John Garnett y Phil Williams, *Contemporary Strategy*, Vol. II, 2nd. Edition, Croom Helm, London. pp. 1-27.

⁴³ *Ibid.*, pp. 2-3.

debido a que no sólo estará limitado por las relaciones de poder, la geografía, el desarrollo económico relativo, etc., sino también por factores internos, mucho menos evidentes pero más difíciles de prever y tratar. Arthur Schlesinger se refirió a este aspecto de la Defensa con desencanto, señalando que ningún estadista debería suponer poder "penetrar un proceso tan intrincadamente compuesto, no sólo por la necesidad, sino por la contingencia, fortuidad, ignorancia, estupidez y la casualidad".⁴⁴ Para quienes hayan tenido cierta relación con algún aspecto de la defensa en Chile no pueden más que estar de acuerdo con lo afirmado por aquel autor.

Segundo, realizar política de defensa en cualquier nación no supone escribir sobre un papel en blanco; acciones realizadas en el pasado, incluso décadas atrás, afectan el presente y lo continuarán haciendo. Las decisiones que deberán tomar los futuros gobiernos estarán necesariamente condicionadas por las obras del pasado. Un sistema de arma prematuramente obsoleto debido a una elección defectuosa, una omisión importante en el gasto o una política de personal que en su oportunidad no consideró variables demográficas, son todas medidas que implicarán, posteriormente, importantes ajustes o aumentos en la inversión o el gasto. Es más, estamos tratando con instituciones —las FF.AA.— que tienen memoria corporativa y recuerdan perfectamente los aciertos y errores de las administraciones pasadas. Cualquier oficial egresado de un curso de estado mayor tiene una noción más o menos clara que lo que significó para su institución el gobierno de Ibáñez (1952-1958) o el de Frei (1964-1970). No será posible para un gobierno hacer tabla rasa y suponer que partirá de "fojas cero", ni tampoco podrá liberarse del escrutinio a que estarán sometidos los partidos que le apoyan, especialmente si tuvieron alguna participación poco feliz en la política de Defensa en el pasado.

Los estados y sus burocracias aprenden por experiencia, esto explica la gran influencia de la Historia en política exterior

⁴⁴ *Ibid.*, p. 4.

y defensa. Al término de la Segunda Guerra Mundial Chile emergió dependiente de la ayuda económica de los Estados Unidos y sujeto al esquema de seguridad continental que proporcionaba el Pacto de Río de Janeiro (1947). Los gobiernos de la postguerra adaptaron la política exterior y de defensa a las estrecheces de la situación económica imperante y a la realidad política de este período: la respuesta fue un estrecho alineamiento con los Estados Unidos. Bajo este esquema, la política externa se centraba en una activa participación diplomática multilateral, tendiente a conseguir ayuda y a proyectar una imagen favorable, y la política de defensa buscaba gastar el mínimo posible de recursos amparada en el Pacto de Ayuda Militar (1952) y confiando en la oportuna intervención del Sistema de Seguridad Colectiva, en caso que sobreviniera una agresión.⁴⁵ Así, la Crisis del Islote Snipe (1958) sorprendió a Chile, en condiciones deplorables de preparación militar.⁴⁶ Se intentó superar la situación con un acuerdo —temporal— de convivencia con Argentina para evitar este tipo de incidentes; lo anterior fue complementado con la promulgación de una ley reservada que estipulaba un porcentaje de las ventas de la minería del cobre para adquirir armamentos en el exterior.

Los siguientes gobiernos mantuvieron un bajo gasto en defensa y descuidaron los niveles salariales de las FF.AA.⁴⁷, sumándose un velado menosprecio a todo lo militar durante aquellos años, especialmente bajo la administración Frei. Las instituciones armadas reaccionaron reafirmando su carácter vocacional⁴⁸ y se iniciaron movimientos reivindicativos, que

⁴⁵ *Op.cit.*, Meneses, Ayuda Económica, Política.....

⁴⁶ Entrevista con el ex-Ministro Julio Philippi, Agosto 1986.

⁴⁷ *Op.cit.*, Meneses, "Ayuda Externa, Política Exterior y...".

⁴⁸ Se entiende por instituciones militares de carácter vocacional a aquellos servicios armados que enfatizan los valores morales y el espíritu de cuerpo por encima de las ventajas sociales y económicas. Ingresar a las

culminarían con el autoacuartelamiento del regimiento Tacna en 1969.⁴⁹

Por consideraciones de política interna, el gobierno de Salvador Allende aumentó persistentemente el gasto militar durante su período. No obstante, el déficit fiscal en moneda dura dejó impagas algunas obligaciones con el extranjero.⁵⁰ Los programas fueron finalmente completados durante el régimen militar.⁵¹ El gasto de defensa continuaría siendo elevado en los años siguientes debido a las tensiones de 1974-1977 con Perú y de 1977-81 con Argentina, para decrecer a contar de 1984 con ocasión de la firma del tratado de paz y amistad con este país aquel año.

Tercero, la geografía también es determinante en la política de defensa y la postura estratégica. A pesar de los profundos cambios tecnológicos y políticos ocurridos en las últimas décadas, ciertas constantes geopolíticas e internacionales respecto de Chile se han mantenido en el tiempo. La forma elongada de su geografía y la influencia del medio marítimo imponen condiciones bien precisas a las necesidades de seguridad chilenas. Las potenciales amenazas a la integridad nacional se presentan principalmente, al igual que entonces, en los extremos del país, regiones que están menos protegidas por barreras geográficas. La distancia al Valle Central, en donde se concentran los recursos nacionales, hacen necesarias líneas de comunicación logística que son costosas de mantener, ya sea en

FF.AA. en la década de los años sesenta en Chile implicaba un fuerte compromiso idealista y una carrera jalonada de limitaciones económicas.

⁴⁹ Huerta, Ismael. 1987. *Volvería a Ser Marino*. 2 Vols. Andrés Bello, Santiago.

⁵⁰ Carta Confidencial, Santiago, 20 de Abril de 1987, pp. 6-8.

⁵¹ Meneses, Emilio y Navarro, Miguel. 1990. "Antecedentes, Problemas y Perspectivas de las Adquisiciones Militares Chilenas en la Década de los Años Noventa", *Defensa y Desarme*, Vol. 5 (1):1-20.

tiempo de crisis o de guerra. La localización geográfica de Chile y su creciente dependencia del comercio exterior también implica otro problema: la imperiosa necesidad de mantener abiertas las líneas de comunicación marítimas y aéreas (LCMA) que permitan al país sostener una crisis o un conflicto sin que peligre su crédito o su comercio externo.

Es así que la posición de Chile en Sudamérica y su forma elongada afectan directamente en el orden estratégico, operacional y logístico a las tres ramas de sus fuerzas armadas. En primer lugar, obliga a mantener dos fuerzas de ejército separadas, en el norte y sur, que para todo efecto práctico podrían tratarse como dos ejércitos distintos. En segundo lugar, la Armada, al tener como misión obtener el dominio del mar para cumplir los objetivos de la estrategia nacional, deberá necesariamente distribuir sus fuerzas de tal manera de batir exitosamente a sus adversarios o disuadirlos, dependiendo de la circunstancias. En adición, deberá proveer los medios para escoltar y proteger al comercio marítimo requerido para mantener la actividad económica. La Fuerza Aérea, debido a su mayor movilidad podrá multiplicar su efectividad, en particular si es capaz de mantener un alto número de aviones permanentemente en el aire. Esta rama es particularmente afectada por la escasa profundidad estratégica de Chile, lo que implicaría poco tiempo de reacción frente a un ataque aéreo adversario.⁵²

Para resumir, la geografía de Chile es difícil y, a pesar que es compensada parcialmente por una buena posición estratégica en la región austral, se ha traducido históricamente en elevados niveles de apresto y en gastos elevados en defensa en comparación con el promedio de los países latinoamericanos, tanto en porcentaje del producto geográfico bruto como en número de hombres bajo las armas en relación a la población. La situación marítima de Chile también ha influido en la forma

⁵² Una revisión más completa de este punto en: Meneses, Emilio. "La Percepción de la Amenaza Militar en Chile", en Augusto Varas, *La Percepción de la Amenaza Militar en Sudamérica*, FLACSO-Santiago.

en que el gasto ha sido distribuido entre los diferentes servicios armados. Entre 1960 y 1970 la Armada recibió el 43,7% del presupuesto de defensa, el Ejército el 35,4% y la Fuerza Aérea el 21%.⁵³ Esta situación ha variado durante el gobierno militar, habiendo una reasignación de recursos, siendo el Ejército el más favorecido, probablemente por razones de carácter político más que puramente estratégicas.

Cuarto, la inercia burocrática y la realidad político-social interna son formidables obstáculos para realizar una política de defensa ágil y eficiente. Los que toman decisiones deben asumir los compromisos y programas iniciados por sus antecesores. Opciones tomadas en el pasado implica que otras alternativas están descartadas en principio. Así, la pertenencia de Chile al Tratado de Río —no bien ser un acuerdo moribundo— cierra otras posibles alianzas o acuerdos. Pero, incluso la inexistencia de obligaciones no implica un terreno libre de obstáculos. David Greenwood, ha señalado como indesmentible lógica de que en Defensa se "parte desde donde Ud. se encuentra", y no siempre el punto de partida tiene mucho sentido o justificación. Es así entonces que "probablemente la explicación más importante de la dimensión, la forma y el tipo de equipamiento en el esfuerzo defensivo de cualquier Estado es el hábito".⁵⁴ En nuestro caso este podría ser el motivo que mejor explique el hecho de que los fondos asignados por la Ley de Cobre para las fuerzas armadas sea repartido en tres partes exactamente iguales.

Los valores políticos y sociales también cuentan, hay ciertas peculiaridades nacionales que son determinantes en la manera que se realiza la política de defensa. La apatía de los chilenos para conocer más sobre la forma en que se administraba la Defensa Nacional antes de 1973 es un claro ejemplo. La

⁵³ Heare, Gertrude. 1971. *Trends in Latin American Military Expenditures, 1940-1970*. Department of State, Publication 8618. US Government Printing Office, Washington DC. p. 39.

⁵⁴ *Op.cit.*, Garnett, p. 10.

situación en el presente es diametralmente distinta, no sólo hay más interés —por varias razones— sino que tampoco existe un consenso básico desde el cual partir. Hay importantes diferencias entre civiles y militares, pero también existen entre los civiles y entre los estamentos armados. La contingencia política y la vuelta de los militares a los cuarteles es un hecho que condiciona la forma en que los civiles y uniformados ven el problema de administrar la Defensa. La opinión pública tiene mayor interés en la Defensa en primer lugar porque advierte de que no hay consenso, pero también porque reconoce que los efectos del empleo de las armas le pueden afectar en forma radical y porque el gasto militar en tiempos de paz representa una elevada cantidad de fondos en el presupuesto nacional, fondos que al menos es preciso sean administrados eficientemente. La contingencia política también afecta determinante-mente las opciones de modernización dentro de las FF.AA, si bien hay un tácito consenso entre civiles y militares de que es preciso hacer importantes ajustes. Por una parte, las élites políticas y sus asesores académicos discrepan entre ellas sobre el alcance y oportunidad de esas medidas, mientras que los uniformados mantienen reservas sobre las verdaderas intenciones y la efectiva capacidad del liderazgo político para realizar aquellos cambios.

Cabría agregar en este acápite de que las administraciones y las burocracias armadas no toman decisiones —cuando logran hacerlo— ni las implementan bajo una racionalidad convencional. Las decisiones, cuando las hay, son más bien producto de la negociación política que del resultado de procesos razonados.⁵⁵ Por tanto puede ser más importante el poder e intereses de algunos individuos ubicados en posiciones claves en la adopción y ejecución de una determinada política que los diversos argumentos sobre los méritos de los diferentes cursos de acción. Más aún, los gobiernos son complejas organizaciones interrelacionadas que más que dirigirse en algún

⁵⁵ *Ibid.*, p. 18.

sentido desarrollan movimientos que, sin ser aleatorios, se ajustan mejor al concepto de andar a la deriva. Las grandes decisiones son pocas y las más veces son consecuencia de transacciones entre facciones o visiones diferentes. Es así que los cambios importantes son fundamentalmente la consecuencia de procesos agregativos más que de elecciones conscientes y radicales. Para resumir, hablar de política de defensa no implica necesariamente que la haya habido en el pasado, pero pasa ciertamente a ser el primer aspecto a considerar si se trata de discutir una agenda en la Defensa. Es preferible asumir que la política de defensa irá tomando forma en la medida que se acepten hechos o se llegue a acuerdos —tácitos o explícitos— entre los actores relevantes. Con todo, existe un reducido espacio para cambios radicales. Como se ha visto, la historia, la geografía, los compromisos adquiridos, la realidad estratégica, los estilos burocráticos, etc., dejan poco lugar para modificaciones, se está entonces trabajando o modelando en el margen. Las mayores o menores posibilidades de mejoramiento o de cambios estarán fundamentalmente dadas por la capacidad de aumentar el volumen del margen y del ingenio para hacerlo eficientemente dentro de sus límites.

LA PROFESION MILITAR Y LAS INSTITUCIONES ARMADAS

Las instituciones armadas en Chile son entidades fuertemente arraigadas a los valores de la nacionalidad y han evolucionado hacia formas de organización con claros perfiles sociales y culturales. Sin duda, hoy día, constituyen las entidades dependientes del Ejecutivo que poseen el más alto grado de integración, especialización y jerarquización. Son además cuerpos sociales con dinámica propia, con un sinnúmero de mecanismos de reclutamiento, de socialización, de autoregulación y de asimilación de estímulos externos.

Los militares constituyen un tipo muy particular de especialización dentro de la sociedad. Nacieron con el surgimiento del Estado moderno, aunque heredaron y conservaron un

gran número de rasgos del período medieval, que se podrían resumir en los ideales de la "Caballería". De ahí que el ser militar condensa tradiciones y actitudes que, más que un oficio o profesión de la tradición liberal, le constituyen en un caso virtualmente único, denominado tradicionalmente como La Profesión de Armas.

Es en esta perspectiva que el profesionalismo militar constituye un caso *sui generis*. Por cierto que reúne los elementos más relevantes de una profesión, como ser, el dominio exclusivo de ciertos conocimientos, un largo programa formalizado de educación, una aplicación práctica de esa función, un *ethos* vocacional, un sentido de conformidad, un cometido ocupacional, etc. Pero, también es atípico en otros importantes sentidos. Primero, los militares carecen de una asociación gremial; segundo, no gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones y tercero, sólo pueden prestar sus servicios a un sólo empleador: el estado al que pertenecen.⁵⁶

La profesión militar ha sido sometida a diversas fuerzas evolutivas a contar de los inicios del presente siglo. Ello ha introducido importantes variaciones en sus tareas. Es así que al rol tradicional de la "administración de la violencia" estatal, se le han agregado otros, como la educación y formación de futuros ciudadanos, la intervención en casos de catástrofes humanas y naturales, la seguridad interna, la realización de obras civiles, etc. Aún dentro de su papel tradicional el énfasis ha cambiado. La tradicional visión "clauswitziana" del conflicto internacional expresado en la guerra, y de la guerra centrada en la batalla como momento de la decisión, ha cambiado.⁵⁷ El alto costo e incerteza que acarrea la guerra moderna ha hecho que las fuerzas armadas evolucionaran a una forma altamente sofisticada de especialización. En el presente

⁵⁶ Esto último distingue el militar del mercenario.

⁵⁷ Meneses, Emilio. 1987. "El Concepto de Estrategia Militar", Mimeo, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.

los militares en las naciones desarrolladas deben estar preparados para la acción inmediata conforme a planes preestablecidos, adiestrados para administrar el mínimo posible de fuerza y orientados a obtener preferentemente reacciones internacionales políticamente viables más que la simple victoria militar.

El desarrollo del concepto del profesionalismo militar ha evolucionado. De acuerdo a Harries-Jenkins, el análisis de lo militar en cuanto a profesión sufrió una fase inicial de formación (1957-1967), basado fundamentalmente en los trabajos iniciales de Huntington y Janowitz. El primero describió al oficial profesional ante todo como un individuo obediente y leal a la autoridad del Estado, competente en su especialidad, dedicado a emplear su destreza para la seguridad nacional y formado en valores que le hacen política y moralmente neutral. Esta ética profesional se ha reflejado en valores y actitudes que han caracterizado a la mentalidad militar como "pesimista, colectivista, históricamente condicionada, orientada al poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista", características que se pueden resumir en la posesión de una visión realista y conservadora. Por su parte, Janowitz describió a los militares como un sistema social en evolución, en donde históricamente han luchado la imagen heroica y la imagen administrativa.⁵⁸

A la fase anterior le sucedió el período de análisis conceptual (1967-1977) que se centró fundamentalmente en el papel de los oficiales como estamento definitorio de la profesión militar, derivando posteriormente con la etapa de la revisión conceptual (1977-1987), durante la cual el debate se centró en la hipótesis institucional/ocupacional de Moskos. Se estaría en la actualidad ingresando a un cuarto estadio, de síntesis conceptual, en donde la atención se ha puesto básicamente en reconciliar diferentes hipótesis contradictorias.⁵⁹

⁵⁸ Harries-Jenkins, Gwyn. 1990. "The Concept of Military Professionalism", *Defense Analysis*, Vol. 6(2):117-130.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 117, 122-125.

Una posible respuesta para resolver proposiciones tan dispares sobre el profesionalismo militar sería el reconocimiento de que lo militar no es simplemente una profesión, sino que es un caso único de fusión total entre profesión y organización. Esto traería como consecuencia el reconocimiento de que existe un "establecimiento" o aparato militar, constituyéndose en una herramienta conceptual que combina "profesión" y "organización".⁶⁰ En otras palabras, el nuevo punto de partida para analizar a los militares es que son antes que nada "burócratas armados". Este modelo organizacional, de acuerdo a Harries-Jenkins, tiene la ventaja de compatibilizar colegialidad y jerarquía, dando cabida a las otras clases de uniformados: los suboficiales o personal de planta, los reclutas y los profesionales no combatientes. El nuevo modelo incorporaría conceptualmente los elementos de cohesión y motivación, producidos por una matriz de relaciones horizontales, verticales y organizacionales, y por otra parte, supera definitivamente la dicotomía institucional/ocupacional, dando cabida para ambas formas.⁶¹

Lo anterior tiene directa implicancia en el caso chileno, puesto que haría desaparecer el dilema institucional/ocupacional que ha generado tantas suspicacias entre algunos sectores militares respecto de propuestas existentes entre ciertos civiles dedicados a los estudios de defensa, los cuales estiman que el modelo ocupacional es el más deseable y compatible con la democracia. Las fuerzas armadas chilenas siguen claramente la forma institucional o vocacional; por otra parte, el modelo propuesto por Harries-Jenkins demuestra que es perfectamente posible que el estamento militar chileno acceda a la modernidad

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 122-123.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 125-127.

dentro de un sistema democrático sin abandonar esa línea de desarrollo corporativo.⁶²

En resumen, es relevante reconocer que las fuerzas armadas son burocracias altamente profesionalizadas, en donde se da un caso único de fusión total entre profesión y organización, siendo ambos elementos esenciales para explicar la naturaleza de las instituciones militares modernas. De esta manera la identificación de las fuerzas armadas como macro-organizaciones burocratizadas, jerarquizadas, con procedimientos impersonales e insertas en el sistema legal del Estado es un complemento y condición necesaria para identificar a los militares como un cuerpo profesionalizado, en el que pueden dominar tanto los rasgos ocupacionales como los institucionales, dependiendo del caso que se trate.

Cada una de las ramas de la fuerzas armadas tiene características profesionales y culturales que les hace adoptar posiciones diferentes frente al resto de la comunidad nacional. En el plano estrictamente militar podríamos señalar de que, en la práctica, existe cuatro servicios diferentes, sin incluir a Carabineros. Estos son: El Ejército, la Armada, el Cuerpo de Infantería de Marina (CIM) y la Fuerza Aérea. La Marina y los Infantes de Marina constituyen históricamente en Chile una sola entidad, pero por la naturaleza de las misiones que realizan producen tipos de oficial y de personal enteramente diferentes. Son precisamente las distintas misiones que deben cumplir las que las hacen generar una "cultura", entendida esta como "aquel cuerpo de ideas, suposiciones, tradiciones, costumbres, prejuicios y obstinaciones que distingue a uno de los servicios [armados] de otro". Estas diferencias culturales van mucho más allá del empleo de distintos sistemas de armas, de uniformes, formas de hablar, estilo de vida, produce además asimetrías funcionales entre las FF.AA. en sus respectivos enfoques en

⁶² Es interesante destacar que existen ejemplos de fuerzas armadas de claro carácter vocacional operando insertas en y siendo altamente respetuosas del sistema democrático, como es el caso de Gran Bretaña.

relación al mando y la doctrina y en sus actitudes hacia las funciones de los estados mayores para planificar y para operar.⁶³

Si se emplea, en el terreno estrictamente militar, a la movilidad estratégica como una categoría de comparación, veremos que en un extremo está la Armada, con la máxima movilidad, seguida de la Fuerza Aérea, de la Infantería de Marina, para terminar finalmente en el Ejército. Este último es el que más depende de la concurrencia de los otros tres cuerpos para realizar su misión. En aquellos países donde las fuerzas de tierra se encuentran relativamente equilibradas con las otras, son sus ejércitos los que más abogan por la integración en el mando y la planificación, puesto que con ello se benefician directamente y puede cumplir mejor su misión. Por el contrario, en aquellos países en donde los ejércitos tienen una postura dominante, ellos tienden a concentrar el máximo de recursos para eliminar esa dependencia operativa.

El comando y control de las unidades de una marina es relativamente sencillo desde el punto de vista del número de unidades móviles involucradas, en el otro extremo el de un ejército es tremendamente complejo en aquella dimensión. Mientras una marina promedio en Latinoamérica maneja unidades (buques) en número que varía entre 10^1 a 10^2 , una fuerza aérea controla entre 10^2 y 10^3 entidades subordinadas (aviones), una infantería de marina controla de 10^3 a 10^4 (escuadras o patrullas) y, finalmente, un ejército dispone de 10^4 a 10^5 entidades de operación móviles. El comandante de una marina tendrá, por lo general, comunicaciones bastante expeditas con sus unidades, uno de ejército las tendrá con un grado mucho mayor de dificultad. Por lo común un almirante tendrá información de sus unidades con bastante precisión y actualiza-

⁶³ Gorman, Paul. 1984. "Toward a Stronger Defense Establishment", en Asa Clark, Peter Chiarelli, Jeffrey McKittrick y James Reed, *The Defense Reform Debate, Issues and Analysis*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London. pp. 287-297.

da, un general de ejército la recibirá en forma menos exacta y con bastante retraso relativo.

Estas diferentes realidades operacionales y profesionales produce diferentes actitudes frente a la doctrina, que para las navales y aéreas es importante porque asegurará efectividad, pero para las fuerzas terrestres es vital pues asegura cohesión de esfuerzo. Es así que la doctrina en la guerra terrestre se concentra particularmente en dirigir el comportamiento humano, mientras que en el conflicto aéreo y naval se centra en la *performance* de los sistemas de armas.

En cuanto a trabajo de estado mayor, las marinas y fuerzas aéreas están más preocupadas de los problemas inherentes al *despliegue* dejando al oficial a cargo de la fuerza desplegada ocuparse del empleo de la misma. Por el contrario, las infanterías de marina asignarán igual importancia en la planificación tanto al despliegue como al empleo de sus fuerzas, y finalmente, los ejércitos planificarán con más detalle el empleo mismo, debido a las necesidades de combate sostenido en terreno, con una adecuada infraestructura logística de apoyo.⁶⁴ Es así entonces que las tradiciones, el espíritu, la moral y las capacidades de los servicios están orientadas a cumplir sus misiones específicas. Ello se refleja en sus valores y la proyección de estos sobre la civilidad, es por ello que, en los ejércitos el concepto de lealtad es omnicomprensivo y la crítica al mando es casi inexistente, situación que en las marinas es muy diferente.⁶⁵

En el caso de Chile esta diversidad también se repite con sus peculiaridades. Por poseer memoria institucional, las FF.AA. no olvidan su pasado. Por ejemplo, el Ejército aún recuerda la derrota sufrida a manos de la Armada en la Guerra

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 290-292.

⁶⁵ Conocido es en Chile la diferencia de forma e intensidad de las críticas y observaciones que realizan los oficiales del Ejército y la Armada en las evaluaciones de los juegos de guerra, tanto a sus superiores como a sus colegas de similar grado.

Civil de 1891. A su vez, ésta última tiene muy en cuenta que cada vez que un miembro —activo o retirado— del Ejército asume la primera magistratura de la nación, el presupuesto de la Marina sufre de inmediato una caída relativa. La Fuerza Aérea nació a principios de la década del treinta al término del primer período del Presidente Ibáñez, para ello las ramas de aviación de los otros dos servicios armados fueron eliminadas, lo que produjo un serio resentimiento entre los marinos.

La coordinación y apoyo entre las ramas de las FF.AA. no es perfecta y dista de lo ideal. El Ejército tiene ciertamente las limitaciones de movilidad estratégica de toda fuerza terrestre. Aparte de haber entendibles razones estratégicas, este servicio, para contrarrestar las posibles implicancias políticas y económicas de depender de las otras instituciones, ha desarrollado una estrategia específica que reafirma las fortalezas de su potencial.⁶⁶ Esto explica la creación de fuerzas prácticamente autosuficientes repartidas en la geografía nacional y del reciente impulso recibido por su rama de aviación. Por su parte, la Armada tiene una estructura de medios que implicaría operar virtualmente sin cobertura aérea en Alta Mar, puesto que disponer de aviación embarcada de combate —esto es, un portaaviones— le es prohibitivo, tanto económica como legalmente. La aviación chilena tampoco está libre de este tipo de problemas, de su exíguo presupuesto debe destinar importantes recursos a la mantención de regimientos antiaéreos y su capacidad de transporte aéreo es muy baja en comparación con otros países vecinos.

El tipo de organización vocacional que son las FF.AA. chilenas es un dato importante y tiene pocas posibilidades viables de ser cambiado y que, para cualquier efecto modernizador, es una característica que no es deseable ni necesario de ser alterada. El carácter institucional o vocacional de ellas es

⁶⁶ Doctrina fuertemente influenciada por la experiencia del Ejército israelí.

perfectamente compatible con el mejoramiento de sus capacidades y con la existencia de una democracia estable en Chile, por tanto, la opción ocupacional no tiene cabida en este caso. Por otra parte, las características de cada una de las ramas de la FF.AA. las ha hecho adoptar diferentes doctrinas, formas, usos burocráticos y costumbres. Ellas son útiles y necesarias para el cumplimiento de sus funciones específicas, esta sección fue precisamente orientada a demostrar su importancia. Pero, no se puede olvidar de que la Defensa es una sola. Al haber fuerzas armadas con absoluta independencia para determinar su estructura de inversión institucional se pierden las condiciones para una administración eficiente del aparato de la Defensa y tienden a "sub-optimizar" los recursos del sector por la vía de duplicar misiones. Una manera de mejorar este aspecto es con una política de Defensa de fuertes directrices centrales y dotada de una estructura administrativa más completa, punto que será tratado más adelante.

En cuanto a posibles reformas a nivel de las mismas instituciones, solo mencionaremos dos puntos por razones de espacio. Los servicios armados deberían evolucionar hacia la interdependencia e interoperatividad de sus medios y doctrinas, superando los problemas antes señalados. Se observa con preocupación una tendencia hacia la autarquía en los medios y con ello a la ineficiencia y a una potencial ineficacia.⁶⁷ Además debería buscarse un cierto equilibrio físico entre las FF.AA., es beneficioso para ellas por cuanto impide el dominio o supremacía de alguna sobre las otras y también las ventajas de esto en un sistema democrático son obvias. Por otra parte, el gobierno civil debería evitar el sacar partido político de las diferencias y disputas técnico-doctrinales que —naturalmente— emergen entre los servicios, al intervenir en favor de

⁶⁷ La interoperatividad no debería limitarse a al mutuo conocimiento y compatibilidad de las diferentes doctrinas operativas, sino debería buscar el empleo de los mismos sistemas de armas cuando sea posible o desarrollar infraestructura y líneas de mantenimiento comunes.

alguna de ellas en perjuicio de otra. La experiencia de 1965-66 en la disputa sobre el portaaviones entre la Armada y la Fuerza Aérea no debería repetirse; la administración de aquella época trató de beneficiarse con ese diferendo.⁶⁸ El gobierno civil debe ser el árbitro, pero para serlo debería tener un liderazgo técnico e intelectual reconocido y anteponer el interés nacional en toda decisión.

ASIGNACION DE RECURSOS E INVERSION

Un rasgo esencial de la Defensa es que es un "Bien Público", que es necesario, permanente, dinámico y nacional. Por ser Bien Público es indivisible, ningún ciudadano puede clamar que tiene un legítimo derecho a que su cuota de impuestos no sea destinada a la defensa nacional, puesto que de esta manera estaría gozando de todos modos del sacrificio que sus conciudadanos hacen en esta materia. A su vez, la política de defensa debe asegurar que se obtenga una disuasión mínima, capaz de garantizar razonablemente la seguridad a todos los chilenos. Por sus condiciones geográficas, poblacionales y estratégicas, Chile ha estado obligado a gastar proporcionalmente más en Defensa que sus vecinos. Esto no cambiará de la noche a la mañana, y si deseamos ser independientes se tiene que pagar un precio por esa soberanía. En esto no hay sustitutos y los requerimientos materiales de la Defensa son tan legítimos y necesarios como los de la Salud, Vivienda o Educación; con la salvedad de que muchos chilenos se pueden proveer de estos tres bienes privadamente, pero ninguno puede proporcionarse seguridad externa a su propio costo. De tal manera de que no hay postura ideológica o estrategia diplomática posible que puedan compensar las limitaciones a la seguridad de Chile impuestas por la realidad político-estratégica en que está inmerso y, en consecuencia, resulta ilusorio suponer que se

⁶⁸ Un resumen de la controversia en: *Op.cit.*, Huerta, Ismael. 1988. Volvería a.... Vol. I, pp. 341-346.

puede descubrir la "Piedra Filosofal de la Paz", a bajo costo, ya sea porque se cree tener un mejor concepto de política externa o porque seremos más populares a nivel internacional. En consecuencia la política de defensa opera dentro de parámetros bien definidos —relaciones de poder, fronteras, poder económico relativo, etc.— que no es posible alterar. Luego, el rango de opciones abiertas para una pequeña potencia como Chile —como se vio anteriormente— es más estrecho de lo que podría parecer a cualquier observador casual.

En Defensa estamos obligados a gastar, y es preferible hacerlo a tiempo y con tiempo. Acumular reservas para enfrentar una contingencia militar es prudente, pero pierde invariablemente su valor si no se encuentra respaldado por un arsenal y personal adecuados. Si no se hace lo anterior, el dinero acumulado servirá entonces sólo para pagar rescate por lo perdido a manos del agresor. Los países y las FF.AA que no planifican un determinado conflicto o batalla, cuando se ven forzados a hacerlo, los hacen en condiciones muy desventajosas y a un alto costo en vidas y recursos.

Hay también otro tipo problemas contingentes que requieren ser abordados con diligencia en el sector Defensa en Chile, a modo de ejemplo, tenemos la situación de Carabineros, el déficit de la Caja de la Defensa Nacional y el relativamente bajo % de gasto en armamentos en el conjunto.

Respecto de lo primero se debería considerar los pros y contras, políticos y militares, de la permanencia de esta institución en Defensa. Este problema debería abordarse con carácter técnico y darle una solución que contemple tanto las necesidades de vigilancia policial como las otras funciones que desempeña esa institución.

En cuanto al creciente déficit de la Caja de Previsión de la Defensa, este es un problema que debe ser enfrentado a la brevedad. El sistema de AFP ha demostrado su gran capacidad y flexibilidad para resolver en el largo plazo los graves problemas e injusticias del antiguo sistema previsional. Sin duda el sistema de pensiones de las FFAA podría acogerse a este esquema con algunas variantes. Los mismos servicios armados

podrían aportar ideas para su solución, una de ellas puede ser un bono estatal de cotización previsional adicional y un seguro contra retiro anticipado.⁶⁹

Tercero, el bajo porcentaje de gasto de armamento dentro del presupuesto de defensa y su —parcial— división en tres partes iguales, evidencia una asignación sub-óptima de los recursos. Existen varios obstáculos para superar este problema, como la independencia que tiene cada servicio para disponer de sus presupuestos, los límites de disponibilidad de moneda dura que impone las leyes reservadas del cobre, las tareas no propias de la defensa que han ido asumiendo históricamente las FF.AA en los últimos treinta años, etc. Para intentar una mejoría se requiere de un esfuerzo conjunto de racionalización de la Defensa que eleve el gasto en armamentos de valores cercanos al 20% en el presente a cifras que representen aproximadamente un 33% o más del presupuesto total.⁷⁰ Hay conciencia que esta proposición constituye un desafío de proporciones, en vista de las bajas remuneraciones del personal y de las necesidades de mejorar la infraestructura, pero las FF.AA aún tienen márgenes razonables de superación a nivel de activos prescindibles, funciones no ligadas a la Defensa, gastos operacionales y otras partidas.

Los recursos económicos para financiar el equipamiento militar son un aspecto esencial al objetivo de este estudio,

⁶⁹ Como requisito previo a la incorporación de las FF.AA al sistema AFP debería establecerse una clara diferenciación conceptual entre retiro y jubilación, hecho que actualmente se dan conjuntamente en los organismos castrenses.

⁷⁰ Gran Bretaña ha sido país líder en esta materia, su proceso de modernización y ajuste le llevó a reducir constantemente el crecido número de civiles en el sector Defensa, a centralizar el mando en las FF.AA, a reasignar tropas a funciones de combate y a llevar el gasto en adquisición en armamentos a un 45% del presupuesto total de defensa, ver: Secretary of State for Defence. Statement on the Defence Estimates. 1984. "The Management of Defence", pp. 10-23 y 1986. "Roles, Forces and Equipment", pp. 24-39. H.M.S.O., London.

aunque sus detalles no serán tratados en extensión.⁷¹ En primer lugar, es preciso adelantar que, por la cantidad y características del armamento sugerido en este trabajo, los actuales niveles de inversión en equipo deberán ser marginalmente aumentados y readecuados. En segundo término, estos mayores gastos tendrán una racionalidad derivada de la creciente dependencia del comercio exterior que Chile experimenta, situación que constituye un factor de vulnerabilidad insoslayable.⁷²

Es probable que, en su conjunto, parte del aumento, por concepto de adquisiciones, tendrá que ser financiado con una cuidadosa reasignación de recursos dentro del actual gasto en Defensa. Lo anterior involucra dos pasos: tomar la decisión de realizar una mayor inversión militar y adoptar las medidas burocráticas necesarias para que esta reasignación se realice con un mínimo de costo y debate al interior de las instituciones. Ambas medidas son esencialmente políticas y requieren de una clara voluntad en este sentido.

Por otra parte, el actual gasto en defensa ha decrecido a contar de 1984; para llevar adelante las adquisiciones aquí propuestas, esa tendencia debería revertirse. A su vez, las actuales asignaciones de fondos que proveen las leyes reservadas del Cobre deberán mantenerse, dentro o fuera del marco de esa ley, y no disminuirse como lo han propuesto algunos miembros del equipo económico gubernamental y de parlamentarios de gobierno, hecho que se reflejó en ciertas proposiciones

⁷¹ Para un análisis de las adquisiciones militares vid., Meneses, Emilio y Navarro, Miguel. 1989. "Política de Defensa: el caso de la adquisición de sistemas de arma", Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo*, N° 121, y de los mismos autores, op. cit. "Antecedentes, problemas y perspectivas de las adquisiciones militares chilenas en la década de los años noventa".

⁷² Este punto ha sido tratado previamente, vid., Meneses, Emilio. 1989. "La Política Exterior Chilena y el Comercio Internacional del Futuro", en Augusto Varas (Ed.) *Hacia el Siglo XXI: La Proyección Estratégica de Chile*, FLACSO, Santiago. pp. 161-178.

planteadas durante la campaña presidencial y también más recientemente.⁷³ Para enfrentar la mayor inversión militar se propone como planteamiento de trabajo la dictación de una ley que asigne fondos en moneda dura para adquisiciones militares con cargo a las exportaciones no-cobre, empleando un mecanismo monetario similar al de las leyes reservadas. Como cifra tentativa sugerimos entre un 3 a un 5% del valor de aquellas exportaciones. La racionalidad de esta medida es simple: el cobre representa cada vez un menor porcentaje de los ingresos nacionales y la creciente dependencia respecto del comercio exterior hace necesario que este último sea protegido para evitar un colapso económico en tiempo de crisis o guerra.⁷⁴

Por ser la Defensa una actividad estatal que no está regida por el mercado, y porque sus servicios no se evalúan ni venden a los consumidores a través del sistema de precios, la asignación de recursos en ella cae dentro de la esfera de las decisiones políticas.⁷⁵ En este sentido, los niveles de gasto no estarán determinados por la estrategia militar que se adopte, sino por la percepción de la amenaza que se tenga y por la noción de qué es lo que constituye un riesgo aceptable. Lo que la estrategia realiza es organizar los recursos disponibles de la mejor manera disponible para asegurar un resultado óptimo. Serán entonces las autoridades que gobiernan las que deberán juzgar si es posible o no correr el riesgo de la interrupción de las LCMA o de la pérdida de alguna porción del territorio nacional o de aceptar una presión militar externa, y de cual será

⁷³ *La Epoca*, Santiago, 17 de Abril de 1989. .

⁷⁴ Una forma aún más simple de enfrentar el problema de la protección del comercio exterior es asumir que este porcentaje destinado a su protección es equivalente a lo que, provisoriamente, podríamos llamar un "seguro militar" de accesibilidad a los mercados.

⁷⁵ Kennedy, Gavin. 1983. *Defense Economics*, Duckworth, Londres. pp. 201-205.

el nivel apropiado de inversión y gasto que permita disminuir esos riesgos a niveles aceptables.

Indudablemente esos fondos tienen un costo de oportunidad. En una economía en que el comercio exterior no-cobre representa aproximadamente un 20% de PGB, asignar al presupuesto de Defensa los niveles arriba sugeridos constituye una cifra significativa y su efecto en la inversión y consumo no-militar será indudablemente significativo, aunque, como lo indican ciertos estudios, es cuantitativamente difícil estimar su impacto global.⁷⁶ En esto hay que tener suficientemente claro que suponer que la Defensa es un inhibidor de la inversión es un juicio de valor, porque en la práctica todo el gasto público realizado en el sector ajeno al mercado actúa como tal.⁷⁷ Siendo este el caso, la decisión a tomar corresponde esencialmente al liderazgo político.

V POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA

Uno de los aspectos menos constructivos del papel del Ejecutivo en Chile, durante la postguerra, entre 1943 y 1973, ha sido la pobre interrelación y coordinación entre la política Exterior y la política de Defensa.⁷⁸ Esta falta de integración ha sido la causante principal de las sucesivas crisis fronterizas que el país experimentó a contar de 1954. Este aspecto debe ser abordado a la brevedad, la colaboración que pueden prestar las FF.AA. en este respecto puede ser de gran utilidad.

La política exterior la entendemos como los planes, la actitud y las acciones que el estado realiza respecto del mundo

⁷⁶ Vid., Chan, Steve. 1985. "The Impact of Defense Spending on Economic Performance: A Survey of Evidence and Problems", *Orbis*, Vol. 29:403-434.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 204.

⁷⁸ *Op.cit.*, Meneses, "Ayuda Externa, Política Exterior y Política de Defensa en....

circundante. Los problemas de la Defensa son una componente obligada dentro de esta política así definida. Más aún lo es si Chile estará cada vez más volcado al exterior y dependeremos crecientemente de condiciones externas para nuestro bienestar y seguridad. Las ventajas de incorporar a las FFAA al sistema de política exterior son múltiples:

A. Introduce una visión necesaria. La visión de las relaciones exteriores de las FFAA es básicamente estratégica. Este ángulo es esencial dentro de un sistema internacional donde las relaciones entre estados son en gran parte relaciones de poder.⁷⁹ B. Otorga un rol constructivo a los servicios armados en tiempos de paz. Las FFAA son necesarias en todo tiempo. El aporte militar oportuno a la política exterior bien puede evitar conflictos latentes no evidentes para la civilidad; por demás, la ausencia de enfrentamiento no implica que la fuerza o su disponibilidad está ausente en la política internacional. Muchas veces la paz depende precisamente de su presencia o potencial uso. El empleo político limitado de medios navales, terrestres o aéreos en situaciones no bélicas puede contribuir positivamente al logro de objetivos externos perseguidos juiciosamente.⁸⁰ C. Un aporte positivo en tiempos de paz

⁷⁹ La visión estratégica de las relaciones internacionales se funda en el concepto moderno de estrategia militar que enfoca el estudio del empleo de la fuerza en todo tiempo y lugar. Los Principios Estratégicos contemporáneos dejaron hace tiempo de ser equivalentes a los 'Principios de la Guerra', vid.: Meneses, Emilio. 1987. "El Concepto de Estrategia", Mimeo, Instituto Ciencia Política, U. Católica de Chile, 10 pp. Un segundo aspecto importante a tener presente en la visión internacional estratégica de los militares son su concepción 'realista' del sistema internacional y la clara distinción que realizan entre análisis estratégico y decisión estratégica, vid. Garnett, John. 1975. "Strategic Studies and its Assumptions", en J. Baylis, K. Booth, J. Garnett y P. Williams. 1975. *Contemporary Strategy. Theories and Policies*. Croom Helm, London. pp. 3-21.

⁸⁰ Existe amplia referencia al empleo de los medios navales en tiempos de paz: Cable, James. 1981. *Gunboat Diplomacy, 1919-1979: Political Applications of Limited Naval Force*. Macmillan, Londres; 1985. *Diplomacy*

contribuye a la autoestima y enriquece el propósito de las FFAA. Así, dejan de convertirse en un mero actor pasivo solo con poder de veto en situaciones coyunturales y dramáticas. Y cuarto, contribuye a retroalimentar la visión del mundo que tienen las FFAA, haciéndola más variada y balanceada.

En un orden de cosas más propiamente militar, la participación de las FFAA en la formulación de la política exterior le significa dos beneficios directos en el ámbito de la Defensa: por una parte, esta acción más intensa y protagónica les ayuda a orientar y fundamentar los objetivos políticos que sustentan los planes de guerra.⁸¹ Por otra, les orienta a estructurar el gasto en defensa tomando en consideración mayor cantidad de información y factores. Del mismo modo las adquisiciones militares —en el país y en el exterior— son realizadas con un mejor conocimiento de los factores políticos implicados, de las opciones abiertas y de los mercados disponibles.⁸²

En este sentido, es pertinente proponer la creación de un Consejo de Política Exterior que dependería operativamente del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este consejo participarían representantes de la anterior repartición, del Ministerio de Defensa (el secretario de la cartera y el Jefe y el Subjefe del Estado Mayor de la Defensa), de los Ministerios de Agricultura

at Sea. Macmillan, Londres; Booth, Ken. 1980. *Las Armadas y la Política Exterior*. Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires; 1985. *Law, Force & Diplomacy at Sea*. Allen & Unwin, Londres, pp. 97-220; Luttwak, Edward. 1974. *The Political Uses of Sea Power*. The Johns Hopkins U. Press, Baltimore.

⁸¹ Un ejemplo importante de la ausencia de consideraciones políticas en la confección y actualización de un plan de guerra es el caso alemán del Plan Von Schlieffen contra Francia. Este no tenía objetivo político definido a extraer de su adversario y no consideró que la invasión de Bélgica apuntaba directamente contra el interés estratégico manifiesto de Gran Bretaña.

⁸² *Op.cit.*, Meneses, Emilio y Navarro, Miguel; "Política de Defensa: el caso.....".

y Economía, el representante de Pro-Chile, etc. Este organismo estaría encargado de proponer iniciativas al Ejecutivo y evaluar acciones y políticas relacionadas con el área externa.

ORGANIZACION DE LA DEFENSA

En nuestro concepto, el pasado gobierno militar vió limitada su capacidad para reformar la Defensa, entre otras razones por la estructura de poder en la que participaron las FF.AA.⁸³ Cada rama administró independientemente sus recursos y hubo razones de equilibrio político para ello, por cuando una de ellas asumió el rol del Ejecutivo y todas, más Carabineros, desempeñaron el papel Legislativo. La reforma del futuro debe ser para beneficiar a las FFAA en su función primordial y no para limitarlas o castigarlas. Un aspecto importante a considerar en el presente lo constituye la necesidad de introducir ciertas modernizaciones y ajustes al sector Defensa teniendo cuenta el proceso de normalización democrática que vive Chile. Tal como lo señalara Alfred T. Mahan y como lo demuestran estudios recientes, las reformas en el sector Defensa deben venir del exterior, las fuerzas armadas por sí mismas no están en condiciones de realizarlas.⁸⁴

La organización del ministerio en cuestión es posiblemente uno de los aspectos más débiles y que requiere más adecuaciones en el Ejecutivo. Las fuerzas armadas chilenas son instituciones sólidas y maduras, pero que han crecido y desarrollado dentro de un marco de cierta mutua prescindencia y adscritas a un ministerio que no tiene las herramientas para administrar adecuadamente la Defensa en su conjunto. Las razones que llevaron a esta situación son de larga data y de

⁸³ Esta visión es plenamente coincidente con las expresiones vertidas por el Gral (R) Alejandro Medina L., en un seminario realizado en CEPAL en Agosto de 1988.

⁸⁴ *Op. cit.*, Gorman, en Clark, Chiarelli, McKittrick y Reed., p. 294.

diversa naturaleza, destacándose aquellas de carácter histórico, otras de índole económica y también el tipo de estructura jerárquica al interior de las mismas FF.AA.

La existencia de verdaderas cuotas fijas de asignación de recursos dentro de las instituciones armadas, como vimos anteriormente, tiende a perpetuar una posición de independencia y producir una adversión burocrática a todo intento por centralizar decisiones o delegar funciones en un organismo suprainstitucional. Este es el motivo que explica que la necesidad más urgente de reorganización que tienen las instituciones armadas, esto es, la obtención de un Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) con efectivo poder de planificación, conducción de políticas y de administración de presupuesto, no podrá ser una iniciativa que nazca de ellas mismas, porque implica que renuncien a cierto grado de autonomía. La iniciativa deberá necesariamente provenir desde fuera.

Un punto esencial reside en la necesidad de que la organización de tiempos de paz sea la misma que funcionará durante un conflicto. Podrá parecer redundante la afirmación anterior, pero en tiempos de cambios lo evidente puede ser olvidado. La experiencia indica que la asignación de los mismos individuos y organismos sobre el control y planificación del aparato defensivo tanto para situaciones de paz como guerra redundan en una superior eficiencia de combate.

Otro aspecto importante de una modernización en la organización es asegurar que el mando político tenga el adecuado control del aparato de la Defensa y pueda obtener el mejor asesoramiento militar sin que éste sea distorsionado por las naturales rivalidades entre los servicios armados. Por otra parte, la falta de adecuada y efectiva asesoría militar, por el motivo que se sea, redundará en que ese rol terminará siendo monopolizado por civiles, pertenecientes o ajenos a la comunidad de Defensa, los que, si bien son necesarios, sería conveniente que tengan una contrapartida militar que produzca un necesario equilibrio.

La tarea más importante que le espera a los gobiernos civiles de los años noventa es realizar precisamente la moderni-

zación antes mencionada. En términos más precisos esta medida debería consistir, dentro del Ejecutivo al menos, de los siguientes pasos:

Primero, la creación de una Subsecretaría de Defensa, con recursos y administración independientes, cuya función será proponer al Poder Legislativo la asignación del presupuesto a las instituciones armadas conforme a una nueva disposición legal, y elaborar, en conjunto con el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), la planificación y coordinación a nivel nacional de la defensa, conforme a directivas del Ejecutivo. El EMDN dependerá de esta nueva subsecretaría. Segundo, la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa nacional será ocupada por el oficial general más antiguo de todas las FF.AA, su permanencia en el cargo podrá ser igual al de los jefes de las fuerzas armadas, sin ser necesariamente simultánea; su nombramiento será prerrogativa del Presidente previa consulta al Senado. Para asegurar un adecuado conocimiento y familiaridad en el funcionamiento del EMDN, los oficiales generales que ocupen la jefatura y subjefatura deberán tener una experiencia previa de al menos cuatro años en cargos subalternos en aquella repartición. Tercero, para garantizar la efectiva autoridad de esta nueva jefatura en la estructura ministerial, se considerará integrarlo como el miembro más antiguo de la Junta de Comandantes en Jefe o de Jefes de Estados Mayores institucionales, según aconseje los estudios que en esta materia se realicen. Igual criterio corresponderá para el Consejo de Seguridad Nacional.⁸⁵

Cuarto, la formación de un escalafón de empleados civiles en el Ministerio de Defensa, destinado a darle continuidad, efectividad y flexibilidad a la administración central de la Defensa, así como también dentro de cada una de las tres

⁸⁵ De consultarse la supresión de las comandancias en jefe y su reemplazo por las jefaturas de estados mayores, el Jefe del EMDN podría ser el único miembro uniformado que integre el Consejo de Seguridad Nacional.

instituciones armadas. La selección, preparación profesional y remuneraciones de estos funcionarios guardarán relación a las de los oficiales de los servicios armados. Las carreras profesionales de estos servidores públicos podrán terminar en el cargo de Subsecretario.⁸⁶ Quinto, la creación de un fondo de investigación y desarrollo para proyectos de Defensa, administrado por una oficina especializada dependiente del EMDN. El objeto de este fondo será la promoción de estudios, conocimientos y tecnología en el área de la Defensa ampliamente definida, conforme a directrices y a prioridades fijadas por el EMDN. A este podrán presentar proyectos las FF.AA. y sus empresas filiales, las universidades, centros de investigación y las empresas privadas. Sexto, dotar a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, esta vez como repartición dependiente del EMDN, de los medios y atribuciones efectivas para seleccionar y preparar a los oficiales jefes enviados por las instituciones armadas al curso de Alto Mando, requisito necesario para posteriormente ascender a la categoría de oficiales generales, previa la aprobación del Senado de la República.

Las anteriores medidas significarán cambios importantes en la estructura de la Defensa en Chile. Estas modernizaciones han ocurrido en otros países a costa de grandes sacrificios. En Argentina, por ejemplo, sólo se produjeron después de una dolorosa derrota militar; en Gran Bretaña ocurrieron tras un largo proceso de prueba y ajuste durante la postguerra, los dos últimos pasos fueron precisamente antes y después de la Guerra del Atlántico Sur. En los Estados Unidos la situación es intermedia, las reformas realizadas a fines de la década de los años cuarentas no lograron crear un estado mayor totalmente centralizado que ha redundado en diversas ineficiencias, quienes

⁸⁶ Un buen modelo para estudiar la manera de crear este cuerpo de burócratas civiles es la experiencia recogida por el Ministerio de Defensa Británico, en donde los funcionarios civiles representan casi un 25 % del total de los recursos humanos de esa repartición. Otra fuente de experiencia valiosa en nuestro caso es la del Servicio Exterior.

más han abogado por llevarlas adelante hasta conseguir una mayor centralización y control civil han sido oficiales generales del Ejército y algunos secretarios de defensa.⁸⁷

Los beneficios que podemos esperar de las medidas antes mencionadas son, entre otros, los siguientes: Primero, una mayor centralización e integración de la Defensa, haciéndola efectivamente multidimensional; segundo, se asegura un adecuado control político de la misma y facilita el escrutinio del Ejecutivo y del Parlamento; y tercero, los recursos asignados al sector Defensa serán asignados con criterios más transparentes de costo/eficiencia, incentivando a que las FF.AA, sin perder su individualidad e independencia de criterio, adopten métodos reconocidamente rigurosos y efectivos para desarrollar sus planes de inversión.

Otro importante aspecto de la organización de la Defensa es su relación con el Poder Legislativo. Aquí destacan tres elementos a considerar: Primero, el Senado determinará el ascenso de los oficiales superiores a los grados de general o almirante conforme a normas objetivas y transparentes, previo informe de la Comisión de Defensa respectiva, y así recuperará una atribución que le otorgaba la Constitución de 1925. Esta medida requiere de una reforma a la legislación vigente. Segundo, el Congreso aprobará el presupuesto corriente del Ministerio de Defensa; para lo cual el EMDN elaborará anualmente un Libro Blanco que incluirá, además del presupuesto y la planta, a los objetivos, las doctrinas y la política de Defensa del Ejecutivo. Tercero, para obtener un necesario balance en la formulación de la política de defensa y en la asignación de los recursos necesarios, las comisiones de Defensa de ambas cámaras —con ocasión de la aprobación del presupuesto— deberán asesorarse de diversas fuentes, entre las que deberían destacar, su propio cuerpo de asesores especializados, el equipo de especialistas civiles y militares

⁸⁷ *Op.cit.*, Jones, Gorman y Odeen, en *The Defense Reform Debate...* pp. 272-304.

dependiente del EMDN y las jefaturas y estados mayores de las FF.AA. mismas.⁸⁸

Un aspecto adicional y significativo en relación al Parlamento, es que no hay disposición o reglamento que valga si este poder del Estado no se interesa, participe y desarrolle una tradición de compromiso con la formulación de la política de defensa. Los parlamentarios tienen una herramienta muy importante para modelar y encauzar la política militar, esto es, la votación anual del presupuesto y su poder para modificar y mejorar la ley orgánica de las FF.AA. El empleo juicioso de estas facultades permitirá darle un claro sentido a una paulatina modernización y mejor asignación de recursos dentro de este sector. Esto se logrará en gran medida si hay un número creciente de diputados y senadores interesados, conocedores y debidamente asesorados en estas materias.

VI MODERNIZACION O REFORMA

Proponer una agenda para la Defensa en un contexto de cambio político, de restricciones presupuestarias y en medio de un ambiente de difíciles relaciones civil/militares implica correr el riesgo de caer en el "fuego cruzado" del debate nacional que se ha producido en torno a estos temas. Los peligros implícitos no están —mayormente— en que las proposiciones sean desoídas sino en que sufran una interpretación premeditadamente torcida por quienes, ubicados en posiciones de análisis, informan y asesoran tanto al liderazgo político como a las jefaturas militares. Hay razones derivadas de la contingencia política, de la lógica burocrática, de ciertas percepciones corporativas distorsionadas y de las ambiciones profesionales,

⁸⁸ *Ibid.*, esta facultad en el Congreso norteamericano permite que las diferentes visiones de las FF.AA. se puedan conocer públicamente, permitiendo que los legisladores y la opinión pública puedan tener más elementos de juicio, ver: Hobkirk, Michael. 1984. *The Politics of Defence Budgeting. A Study of Organization and Resource Allocation in the United Kingdom and the United States.* Macmillan-R.U.S.I, London. pp. 59-65.

que hacen natural este tipo de situaciones. A pesar del peligro, el objetivo central de este estudio no se pierde necesariamente, esto es, la identificación de áreas críticas en la Defensa Nacional, en donde es posible focalizar esfuerzos para mejorar en términos de eficiencia y eficacia.

Tal como lo indicara un oficial del ejército norteamericano, es difícil determinar en el mundo militar lo que debe cambiarse y lo que no puede modificarse, pero ambos asuntos deben quedar claramente definidos. Para llegar hasta aquel punto se requiere de una actitud responsable, ya que ambos aspectos son extremadamente importantes. El intento de reforma debería provenir del deseo de hacer cambios para mejorar, aunque la mejor de las intenciones no garantiza los resultados deseados. En el mundo militar los cambios siempre generan resistencia, la cual no es producto de la conspiración sino de características intrínsecas a las FF.AA. Ellas provienen primero, de la naturaleza de la guerra, para la cual se preparan; segundo, de la autoridad centralizada, necesaria para el monopolio estatal de la fuerza, y tercero, de la ejecución descentralizada, que requiere de autonomía de parte de las entidades que la realizan.⁸⁹

La crítica, por fundada que sea, no implica reforma en sí misma. Para alcanzar la reforma exitosa, la fuente de la crítica no sólo debe ser capaz de identificar los obstáculos que yacen en el camino sino que debe ganar el apoyo de la autoridad estatal y la cooperación de las partes involucradas a fin de llevar adelante los cambios. "El costo, infrecuencia e incerteza de la guerra genera un conservantismo que permea toda la actividad militar. La obligación de la prueba en la argumentación por el cambio recae claramente en los abogados de la reforma". Por ello, "muchas reformas militares importantes han sido sólo posibles en la estela de evidencia irrefutable de la necesidad de reforma; desafortunadamente, esa evidencia ocurre

⁸⁹ Lupfer, Timothy. 1987. "The Challenge of Military Reform", en *op.cit.* Asa Clark et al., pp. 23-32.

a menudo bajo la forma del desastre estratégico".⁹⁰ En tiempos de paz la identificación de los puntos críticos constituye sólo un paso, la autoridad política que adopte y dé su apoyo a aquellas sugerencias puede iniciar el cambio, pero no podrá consumarlos por sí sola. La reforma exitosa sólo es posible si el liderazgo político es capaz de concitar y dirigir el esfuerzo corporativo de todo el aparato militar, y esto no es fácil, particularmente en el caso de un gobierno, como el actual, que anteriormente fue oposición a un régimen autoritario de uniformados.

Aceptar la dificultad de los cambios en el aparato militar, implica recorrer nada más que una parte del camino, las proposiciones deben ser claras y materialmente factibles. Esto constituye un paso relevante, puesto que supone que al menos los que abogan por los cambios, la autoridad competente y los uniformados están de acuerdo sobre aquellos aspectos que es preciso mejorar. Una vez que exista una visión compartida de los hechos que producen un problema militar en particular, es preciso identificar la relación dominante entre causa y efecto que sugiere la evidencia. Una vez realizados estos dos pasos se podrá hacer un juicio y desarrollar un concepto que guíe el cambio.⁹¹

Un tercer aspecto esencial para lograr el apoyo de la burocracia militar es la aceptación de la responsabilidad administrativa por parte de quienes proponen y realizan las modernizaciones. Sin responsabilidad funcionaria las instituciones serán renuentes a comprometerse en modificaciones o adecuaciones que, aunque bien diseñadas, siempre involucran riesgos para los legítimos intereses corporativos de los cuerpos armados. Mutua confianza y la noción de riesgos y responsabilidades compartidos son ingredientes necesarios para conciliar puntos de vista, cooperar con la autoridad política y sugerir mejoras a medida que las reformas se van implementando.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 25.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 29-30.

En otra dimensión, para hacer posible cambios para mejor, no sólo es necesario que haya consenso sobre ellos y voluntad colectiva para realizarlos, sino también debe haber pleno acuerdo sobre aquellas materias en donde no es posible ni deseable los cambios. En el caso chileno, en el presente, existen bastantes aspectos sobre los cuales el liderazgo político ha sido ambiguo, entre ellos destacan el debate institucional/ocupacional, la supuesta "democratización" de las FF.AA., los intentos de revisar las leyes reservadas del cobre, las posibles modificaciones a aspectos de la Constitución, del Consejo de Seguridad Nacional y de la Ley Orgánica de las FF.AA., etc. Más importante que una declaración pormenorizada de aquellos puntos en donde no se intentará modificaciones, lo deseable es una actitud clara y decidida sobre aspectos fundamentales de política de Defensa que inspiren confianza, produzcan tranquilidad en los mandos, conciten respeto y ejerzan un genuino liderazgo por parte del gobierno en ejercicio. Las facultades de las fuerzas armadas y sus mandos no sólo tienen que estar claramente dichas en la legislación, sino tienen que tener que ser congruentes y funcionales en la práctica cotidiana. En este sentido no está demás recordar la premonición de D. Eisenhower: "Cuando la responsabilidad militar es poco clara... el control civil es incierto".⁹²

Por último, queda el problema de definir si los cambios que deberán ocurrir en el futuro cercano son materia de una reforma o de una modernización. La diferencia no es trivial, en particular en los estadios iniciales de la discusión sobre los temas de una agenda para la Defensa en un período de redemocratización. Hablar de reforma implica suponer cambios profundos y radicales, que pueden incluso afectar al carácter y esencia de los cuerpos armados. Pocos líderes políticos, jefes militares o académicos especializados son partidarios de llegar

⁹² En *op.cit.*, Gorman, p. 295.

tan lejos.⁹³ No obstante el hecho que las transformaciones radicales están fuera de discusión, los puntos abordados por esta agenda, sin ser exhaustivos, indican un grado de atención y dedicación importantes. En otras palabras, el esfuerzo requerido para abordar los temas planteados por una agenda de modernización y ajuste, como la aquí expuesta no será despreciable. Un punto a favor de las posibilidades para que una modernización tenga acogida tanto entre los líderes políticos como los uniformados es la experiencia que indica que las burocracias tienden a aceptar más fácilmente ajustes en sus roles y misiones en tiempos de escasez relativa o activa competencia por recursos, situación que bien puede ser la de la Defensa en Chile en la década de los noventa.

CONCLUSION

La Defensa Nacional presenta una nutrida agenda de modernización para el gobierno iniciado en Marzo de 1990. Las dificultades que emergen al abordar estos problemas son tan grandes como lo son la importancia de los temas que hay que resolver. Por una parte, las FF.AA. desconfían de aquellos partidos políticos e individuos que en el pasado no estuvieron a la altura de las circunstancias para dar solución a las dificultades —económicas y sociales— que experimentaron los uniformados. Por otra, las diversas entidades políticas democráticas, y en especial las que fueron oposición al gobierno militar, han descubierto la necesidad de cambiar su actitud frente a los asuntos relacionados a la Defensa y esperan tener una oportunidad para demostrarlo.

Seis grandes áreas son las que concentran la agenda de los problemas del sector Defensa. En primer lugar, realizar un análisis sobre la necesidad de una política de defensa en Chile para la década de los años noventa. Esto constituye un ejercicio

⁹³ Una reforma profunda no tiene justificación, ni en el ámbito político, administrativo, económico-financiero o profesional.

que deberán abordar conjuntamente civiles y militares. Su ejecución permitirá comparar y emplear diversos enfoques y criterios para llegar a un resultado concreto.

Segundo, las FF.AA. chilenas son entidades con fuertes tradiciones y marcados rasgos propios, que les han llevado a desarrollar perfiles profesionales originales y sólidos, que aparte de ser útiles a sus respectivas misiones son garantes de su integridad vocacional. Por su desempeño, la nación debe sentirse orgullosa de poseer estas instituciones. No obstante, sus diferencias doctrinales les hacen renuentes a colaborar todo lo que el país y sus limitadas finanzas desearan en el sentido de una mayor eficiencia. Esta colaboración debería ir acompañada de la búsqueda de un equilibrio y complementariedad física entre ellas.

Un tercer aspecto será el estudio de los recursos necesarios para este sector y de la forma que el fisco deberá financiarlo. Actualmente, la asignación de recursos en Defensa es ineficiente por carecer de mecanismos centralizados y de visión conjunta, que distribuyan parte o todo el presupuesto con criterios de costo/eficiencia informados por un diagnóstico político-estratégico aceptado por todas las instituciones involucradas.

Cuarto, las instituciones armadas deberán colaborar y participar en la formulación de la política exterior. Las ventajas de su incorporación permitiría superar muchos problemas que fueron endémicos a la política exterior realizada entre 1943 y 1973. Para este fin se sugieren medidas concretas al nivel de la planificación y formulación de política externa.

Quinto, es en la dimensión organizativa en donde el sector Defensa demanda de un gran esfuerzo modernizador para superar evidentes deficiencias. La defensa requiere de una mayor centralización, de un escalafón civil que le confiera continuidad, de un Estado Mayor de la Defensa con nuevas y claras atribuciones, de criterios de eficiencia para asignar recursos económicos y humanos, en fin, de una estructura administrativa que en su conjunto permita un mejor control

político sobre las instituciones armadas, sin que éstas vean disminuidos su espíritu de cuerpo, su moral y la operatividad y eficacia militar.

Por último, la modernización debe explicitar claramente aquellos aspectos que es deseable que permanezcan tal cual están. Lo que el país y su seguridad externa requieren es modificar aquellos aspectos donde el aparato de la Defensa es deficiente o donde hay lagunas, debido a la carencia de atribuciones o a la falta de mecanismos y personal idóneo que aseguren continuidad. Con todo, el sector no requiere de reformas drásticas, sino más bien unas fuerzas armadas dispuestas a cooperar constructivamente y un liderazgo político con voluntad y técnicamente capacitado para realizar los mínimos cambios necesarios para dotar a la Defensa de un sistema integrado de planificación, para la asignación eficiente de recursos y para una efectiva coordinación y complementariedad entre las instituciones armadas.

Habrà mucha inercia que vencer, dentro y fuera del Ministerio de Defensa, para abordar estos cometidos. Los servicios armados no han realizado ni realizarán por sí solos esta tarea, el deber de hacerlo lo tiene el liderazgo político civil, tanto a nivel del Ejecutivo como del Legislativo. Son estos líderes los llamados a desarrollar una estrategia de la acción que les permita asumir esta agenda con el menor costo para la democracia que nace y con el máximo de beneficios para el país y sus fuerzas armadas.

Cuadro 6
 GASTOS DE DEFENSA Y PERSONAL UNIFORMADO DE ARGENTINA,
 PERU Y CHILE EN LA DECADA DE LOS SESENTA
 (Gasto en US\$ millones)

Países\Año	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	289	331	405	300	341	428	510	s/d	s/d	434
Perú	48	67	69	97	105	122	133	186	153	174
Chile	103	113	137	108	119	136	136	141	133	125

Personal Militar (miles)

Países\Año	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	130	130	121	130	118	132	133	143	144	145
Perú	42	43	55	53	49	50	50	50	50	51
Chile	41	41	45	42	47	45	66	63	63	64

Fuente: "The War Correlates Project, 1816-1980", Inter-University Consortium for Political Information, University of Michigan.

CHILE Y EL OCEANO PACIFICO

Mario Barros van Buren

Decir del Océano Pacífico que ocupa un tercio de la superficie del planeta, que mide 250.000 Kilómetro cuadrados, que contiene el doble de agua que el Océano Atlántico y que su extensión es mayor que toda la superficie terrestre de nuestro planeta, van siendo ya lugares comunes. El Océano Pacífico es, tal vez, uno de los mares más estudiados e investigados de la Tierra y durante cinco siglos los pueblos asiáticos y europeos lo han explorado intensamente, aunque bien sabemos que sólo conocemos regularmente la superficie y muy esquemáticamente sus fondos y sus recursos naturales.

Sin embargo, las vertiginosas variantes introducidas en el comercio y en la tecnología moderna después de la II Guerra Mundial y como consecuencia de ella, nos han reeditado un Océano Pacífico nuevo, potente, abierto, lleno de posibilidades, expectativas y proyectos. Hoy configura el área de mayor densidad económica del mundo, con el más grande nivel de crecimiento y el más poderoso mercado consumidor. Y todo esto, dentro de un dinamismo respetuoso, de libre competencia, sin los choques bélicos y las luchas de poder que caracterizaron los siglos anteriores.

Lo más interesante para la intención de este trabajo es que Chile está situado geopolítica y geográficamente frente a esta enorme superficie, con sus costas abiertas en más de 4.000 kilómetros hacia la estupenda perspectiva de su mar, con un bastión de avanzada hacia el oeste - Isla de Pascua - y una progresiva red de Embajadas y Consulados que cubre por entero esta área que ha sido llamada, con justicia, " El Mar del Siglo XXI".

Chile no es un advenedizo en el Océano Pacífico. Nuestra presencia en él tiene varios siglos de existencia, primero a través del Imperio Español del que fuimos parte y, mas tarde, durante el período republicano, a través de nuestra Marina Mercante, de nuestros productos, de nuestros viajeros y, mas avanzado el siglo XIX, de nuestros diplomáticos.

Después de la ocupación de la Isla de Pascua, en 1888, Chile no tuvo la voluntad política de seguir avanzando en una tarea de expansión en el Océano Pacífico.

La apertura de nuestros Consulados en Sydney, Auckland y Papeete entre 1874 y 1888 y de nuestras misiones diplomáticas en Japón y China en 1898, estuvieron guiadas por necesidades y aspiraciones comerciales. Ideas audaces y clarividentes como la de crear centros y depósitos de distribución de mercaderías chilenas en puntos estratégicos del Pacífico, como Fiji, Filipinas o Shanghai, murieron en silencio por la falta de una política de Estado y la inevitable rotación de los gobiernos, que fijaba nuevas prioridades a los siempre escasos recursos fiscales.

Nos sorprende así, casi a la vera de nuestro futuro inmediato, el siglo XXI, con su impresionante carga de transformaciones, progresos y responsabilidades. Y el Océano Pacífico se nos ofrece abierto, como una gran tarea colectiva, como una invitación apremiante para una gran aventura histórica. La intención de este trabajo es explorar esta inmensa área de acción exterior y apreciar el lugar y las perspectivas que Chile tiene en su amplio escenario.

UNA VISION HISTORICA

La historia de los pueblos del Océano Pacífico es una historia determinada por el mar. Ningún área del globo terráqueo vive más en función de su realidad marítima que esta Cuenca inmensa. Desde seis siglos antes de nuestra era ya tenemos pruebas históricas de grandes desplazamientos humanos que, viniendo del Asia y del Africa, comienza a conocer, explorar, poblar y cultivar, la miríada de islas, grandes y pequeñas, que pueblan este océano.

Estos pueblos se movieron de Oeste a Este, en oleadas sucesivas. Entre los siglos VI antes de Cristo hasta el siglo IX de nuestra era, se observa una incesante migración cuyas razones son hoy una polémica histórica pero que, sin duda, obedecieron a presiones demográficas, a búsquedas de alimen-

tos, a curiosidad intelectual y a las siempre presentes ansias de soberanía tribal, tan enraizadas en la cultura de los pueblos marítimos primitivos.

Los melanesios de origen presumiblemente afroasiático y los polinesios, de raíces asiaticomalayas son los habitantes iniciales de este gran mundo oceánico. Si antes de ellos hubo otras razas, fueron absorbidas por los invasores o destruidas en guerras de exterminio. Melanesios y polinesios aparecen en el siglo IV A.C. y su desplazamiento incesante, de islas en isla, puede detectarse hasta el siglo VI de nuestra era.

En los siglos VI y VII se advierten dos presencias nuevas, de gran importancia étnica y cultural. La primera es la gran cultura Thai y la segunda es la China. Ambas parecen haberse distribuido sin conflictos diversas áreas de influencia, notándose una gran impronta siamesa en los territorios insulares y una mayor preponderancia china en las regiones continentales.

Producto de estas influencia o tal vez, como una reacción frente a ellas, en los siglos VIII y IX de nuestra era se puede observar un gran desplazamiento de pueblos buscando, preferentemente, las rutas periféricas. Este es el tiempo en que los maoríes llegan a las Islas Cook y a Nueva Zelandia y que los primeros polinesios arriban a Rapa-Nui procedente, presumiblemente, de las Islas de la Sociedad.

En el siglo XVI entra en escena el europeo. En efecto, en 1513, Vasco Núñez de Balboa descubre el Océano Pacífico y toma posesión de él en nombre del Rey de España. En 1520, Hernando de Magallanes descubre el Estrecho que lleva su nombre y une el mundo occidental y el oriental en una trascendental aventura histórica. Abre así un ruta que durante los cuatro siglos siguientes iba a ser transitada y explorada por todas las naciones y que daría origen a una avalancha incesante de conocimientos científicos y geográficos que no cesa hasta hoy.

El siglo XVI fue el de la hegemonía española y portuguesa. En rápida sucesión navegantes como Alvaro de Mendaña, Pedro Fernández de Quiroz, Vaez de Torres, Loayza y

tantos otros fueron explorando las islas del Pacífico, trazando los primeros mapas de navegación, dando a conocer a los pueblos, fauna y flora de esas regiones y tomando posesión de algunas de aquellas tierras en nombre de su rey.

El siglo XVII es el de Holanda. Los holandeses comenzaron por establecerse en Batavia (la actual Yakarta) y desde allí, exploraron y descubrieron tierras nuevas, a fin de explotar sus productos y orientarlos hacia el comercio.

Nombres como Jacques Le Maire, Abel Tasman, Jacob Doggenween, y otros están unidos a esta etapa del conocimiento del Pacífico.

Los franceses incursionaron también en el área, aunque en menor escala que los holandeses. Numerosos navegantes de esta nacionalidad, como Gonneville, el abate Fenillé, Bougainville y Frezier abrieron la marcha a expediciones francesas mucho mas avanzadas como la de La Perousse y la de Dumont D'Urville, en los siglos XVIII y XIX.

Fueron, sin embargo, los ingleses los que supieron dar a estas expediciones un carácter mas científico y sistemático. Y de entre todas ellas, es necesario destacar a James Cook, quien, con justicia, se ha denominado "el segundo descubridor del Océano Pacífico". En sus tres viajes, Cook supo trazar las cartas mas completas del área hasta entonces conocidas, y entregar a la civilización un cuadro acabado de pueblos y geografías de una región que significaba un tercio del globo terráqueo.

Los rusos, los alemanes y los norteamericanos aportaron también valiosos conocimientos sobre la Cuenca en expediciones que van desde fines del siglo XVIII hasta los inicios del siglo XX. La investigación científica y la apertura de centros comerciales fueron los estímulos principales de estas iniciativas. Pero, al amparo de ellas, iba también un espíritu misionero tanto católico como protestante, que introdujo firmemente el cristianismo entre los pueblos del área, desarraigando costumbres ancestrales que, como el canibalismo o las guerras tribales, diezmaban cruelmente aquellas poblaciones.

El colonialismo, hijo legítimo de la Revolución Industrial del siglo XIX europeo, trajo consigo las virtudes y defectos que producen siempre los choques de civilizaciones y de culturas. Pero, al mismo tiempo, preparó los almácigos para la gran transformación de la Cuenca durante el siglo XX.

La Segunda Guerra Mundial iba a transformar completamente el cuadro político, económico y aún mental de los pueblos del área. El origen de este cambio debe buscarse en los objetivos políticos del Imperio Japonés. Antes de 1941, ninguna nación de la Cuenca había manifestado inquietud por su soberanía o su auto determinación. Los movimientos secesionistas de los llamados "moros" en Filipinas o algunos brotes de violencia en el Archipiélago Malayo siempre revistieron un motivo religioso en los primeros y una cierta complicidad con la piratería en los segundos. No hubo en el Pacífico un movimiento nacional autonomista como pudo constatarse en la India.

En 1941, todo cambió. Los japoneses se propusieron expulsar a los europeos del Océano Pacífico con el fin de controlar los mercados consumidores y las fuentes de materias primas. Pero, principalmente para afianzar su hegemonía en un área que consideraban primordialmente asiática.

Es así, como junto con derrotar a las fuerzas colonialistas entre los años 1941 y 1943, trataron de levantar en las poblaciones autóctonas un principio de rebelión que a la larga, iba a ser la consecuencia más duradera de la guerra. Es verdad que el Imperio Japonés fue expulsado de los territorios invadidos y sus ejércitos, vencidos y obligados finalmente a rendirse, después del holocausto atómico; pero no lo es menos que ninguno de los pueblos asiáticos que regresaron voluntariamente a sus antiguos dominadores y, años más o años menos, todos ellos lograron su independencia. El invasor japonés había sembrado la semilla de la rebeldía, herencia más poderosas acaso que la propia victoria militar.

En cuanto a los otros objetivos de la política exterior nipona (mercados consumidores y fuentes de materias primas) son hoy una realidad palpable, no por el filo de las bayonetas,

sino por el poder de las inversiones, en las cuales el Japón controla casi el 40% de las que operan en la Cuenca.

Sin embargo, dos países occidentales lograron mantenerse en el área: Inglaterra y Francia. La primera, mediante esa ingeniosa organización internacional que se llama Comunidad Británica de Naciones, cuya cabeza visible es la Reina de Inglaterra. Y la segunda, mediante una hábil política de autonomías, en que se mezclan concesiones políticas, compromisos económicos, atractivos culturales y control militar, en estrecha alianza con una psicología popular poco tentada por complicaciones internacionales y, menos, por una lucha secesionista para la cual no parece tener vocación.

Es en este cuadro histórico es donde debemos situar nuestra política exterior hacia la Cuenca del Pacífico. Debemos tener conciencia que estamos llegando con cierto atraso, pero con evidente ventaja sobre otros países latinoamericanos, a un área que ha experimentado un cambio formidable en los últimos cincuenta años y donde todavía aguardan oportunidades para un ambicioso plan de cooperación y de presencia chilena con las naciones, ricas y pobres, de esta enorme Cuenca a la cual pertenecemos.

LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DEL PACIFICO

El Océano Pacífico, analizado en su conjunto, puede prestarse a alguna confusión. En efecto, una sección importante de su estructura es parte del Asia, tanto en su costa continental como en las naciones pertenecientes al llamado Lejano Oriente. Dentro de esta sección hay países como la Unión Soviética o Birmania que se sienten tributarias de unidades geográficas diferentes, sin dejar por ello de ser oceánicas, es decir, de acceder al Océano Pacífico. Hay que distinguir, además, una diferencia apreciable, en el plano económico, entre las naciones que están al norte de la línea del Ecuador y de las que se encuentran al Sur. Las primeras pertenecen, en su mayoría a un mundo emergente que aspira al pleno desarrollo industrial. En

esta zona se encuentran líderes económicos mundiales como Japón y los llamados "tigres", como Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, junto a naciones del Tercer Mundo como Tailandia, Malasia o Filipinas. El hemisferio sur, donde se encuentran los Estados de menor desarrollo, posee, sin embargo, dos naciones de origen y cultura europea (Australia y Nueva Zelanda) que son polos de atracción económica y de nivel desarrollado. En esta Cuenca de tantas contradicciones, hay naciones tan inmensas como la República Popular de China con 1.100 millones de habitantes y tan pequeñas como Tuvalu con 7.000 almas de población y no hemos tocado aún el Pacífico americano, otro caleidoscopio de cuadros diferentes.

He preferido, por lo tanto, concentrarme, de preferencia, en el cuadrante Sur-Occidental del Océano Pacífico, aún cuando económicamente es el menos atractivo, pero que - tal vez por lo mismo - es el que a Chile puede interesarle más, no sólo por su cercanía geográfica, sino porque es el área en que puede desarrollar otro tipo de políticas, entre las cuales la económica no se encuentra en absoluto excluida pero en las que una aproximación política y cultural adquiere una prioridad más realista y más útil a los intereses del pueblo y del Estado chileno. Me propongo volver sobre este tema en el capítulo final de este trabajo.

Como una continuación del enfoque histórico que hicimos en la primera parte, estimamos útil describir el cuadro político-administrativo del área, con énfasis en el cuadrante suboccidental que es el que más nos interesa geopolíticamente.

Antes de la II Guerra Mundial la mayor parte de estas islas fueron posesiones, dominios o protectorados de Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. En 1946 comenzó un movimiento de autonomía, bajo el patrocinio de las Naciones Unidas. En 1962, Samoa Occidental logró su independencia. En 1968, Naunu, Nueva Zelanda concedió un régimen especial de autonomía a sus antiguos fideicomisos, sin poder otorgar independencia por carencia de viabilidad económica.

Este fue el caso de las Islas Cook (1965), Niue (1974) y Tokelau.

Australia había adquirido el fideicomiso de Papúa en 1902. En 1975, le concedió la independencia y la unió a Nueva Guinea, que la ONU le había encomendado en 1946. Nació así Papúa, Nueva Guinea con los límites que tiene hoy.

Fiji ganó su independencia en 1976. El mismo año terminó el protectorado británico en Tonga. Islas Salomón logró su independencia en 1978. Las antiguas Islas Ellice pasaron a llamarse Tuvalu y en 1978 ganaron su independencia. Las Islas Gilbert pasaron a ser Kiribati en 1979. Las Nuevas Hébridas, administradas en conjunto por Francia e Inglaterra, pasaron a ser la actual Vanuatú. En 1980 fueron también independientes.

Las posesiones francesas en el Pacífico son tres: La Polinesia Francesa, Nueva Caledonia, Wallis y Futuna. Son territorios autónomos en su administración interna y tienen un representante en el Parlamento Francés. Hay importantes movimientos independentistas en Polinesia Francesa y en Nueva Caledonia, este último de cierta violencia.

Estados Unidos domina el Océano Pacífico, al norte del Ecuador. Hawaii es hoy su Estado N° 50 (1959). Otros territorios son Guam y Samoa Americana, ahora bajo administración civil después de haber sido durante más de medio siglo administradas como bases navales. En 1976, U.S.A. concedió un status especial a las Islas Marianas del Norte.

Las otras entidades políticas formadas con las demás islas bajo dominio norteamericano son: La República de Palau (Belau), Los Estados Federados de Micronesia y la República de las Islas Marshall. Las tres mantienen un estado de libre asociación con EE.UU. desde 1984. Acaban de ingresar a las Naciones Unidas.

Hay dos entidades periféricas en el Océano Pacífico que se debe mencionar: La nueva Guinea Occidental, antiguo dominio holandés, hoy provincia indonesia con el nombre de Irian Jaya, y la Isla de Pascua, posesión chilena desde 1888.

Los Estados que fueron dominios o fideicomisos de Gran Bretaña, de Australia o de Nueva Zelandia, al obtener su

independencia, pidieron ingresar a la Comunidad Británica de Naciones, reconociendo a la Reina de Inglaterra como Jefe Supremo de la Organización y Jefe de Estado oficial de todos ellos. La Reina está representada por un Gobernador General, el que arbitra regímenes parlamentarios con matices locales. El gobierno reside legal y jurídicamente en un Primer Ministro que representa a la mayoría parlamentaria. Casi todo el cuadro político de estos Estados es bipartidista y con cortas diferencias, reproduce el cuadro de conservadores y laboristas que conocemos en el Reino Unido.

Hemos hablado de "matices locales". Esto es muy interesante de observar pues el Concepto de "democracia liberal" que conocemos en el mundo occidental no calza en absoluto con las tradiciones y costumbres de las Islas del Pacífico Sur. Allí siguen muy presentes las jerarquías tribales y el poder político de un Jefe de aldea es muy superior al de cualquier partido o ideología. La isla como unidad geográfica tiene un valor político, especialmente si coincide con alguna diferencia étnica.

En algunos Estados, como herencia del pasado colonial, se ha concedido voto al extranjero residente, dentro de un límite que impida el control político del país, pero que en la práctica permite a este grupo minoritario pactar alianza con cualquiera de los otros partidos para formar mayorías ocasionales. En Samoa Occidental los extranjeros tienen derecho a dos representantes.

En Fiji, la pugna política entre melanesios e indostánicos se tradujo en un golpe de estado de los primeros a fin de garantizar para siempre el control del país por parte de los pueblos indígenas. Se anuló el sufragio universal indiscriminado y se le canalizó a través de una representación por aldeas, que es la tradicional forma melanesia. Se otorgó a los indostánicos un sufragio general y un número de representantes que, aunque amplio, nunca les dará el control del gobierno.

A raíz de este golpe de estado y a pedido de La India, Fiji fue expulsado de la Comunidad Británica de Naciones. El

país, con casi un millón de habitantes y una de las naciones más adelantadas del Pacífico Sur, se transformó de inmediato en una República y su antiguo gobernador general pasó a ser el Presidente de la República de Fiji. Todo esto en espera que la Comunidad cambie de opinión y le permita reintegrarse a su seno. En ese momento cesaría la República y la Reina de Inglaterra volvería a ser el Jefe del Estado, en la forma anterior. Su popularidad no ha disminuido mayormente pues se sabe que el Reino Unido no acompaña a la India en su drástica actitud.

Otro caso interesante lo constituye el Reino de Tonga, una de las dinastías reinantes más antiguas del mundo y a pesar de haber sido protectorado británico en el siglo pasado, se considera a sí mismo como absolutamente libre desde hace 600 años.

Su organización política, si se le mira con criterio occidental, es de un feudalismo absoluto. Todo el territorio nacional pertenece al monarca, así como la renta pública, la defensa y las relaciones exteriores. Si bien existe una constitución política, un parlamento y sufragio universal nadie puede hablar de lo que nosotros consideramos como democracia representativa. Un tercio del parlamento es designado directamente por el Rey, otro tercio lo forman los jefes de las aldeas (que a su vez son designados por el rey) y sólo un tercio es elegido por los ciudadanos, pero el rey puede vetar a los que no le agraden.

Existe, sin embargo, un proceso de reforma constitucional que aumenta la representación popular, pero esta reforma también debe ser aprobada por el monarca. No se espera, pues, que haya grandes cambios políticos en Tonga. Y no se advierte ningún deseo de parte de los tónganos de que se les altere su sistema administrativo actual.

Samoa Occidental es un caso especial dentro del Pacífico Sur. Fue una colonia alemana hasta 1919, pese a que durante algunos años se administró por un régimen de cooperación entre el Imperio Germánico y Gran Bretaña. La influencia alemana

en la Isla es aún muy notoria y Alemania la mantiene muy viva a través de lazos culturales.

Su sistema político es único en el mundo. Se trata de una monarquía rotativa. Dos familias tradicionales con aspiraciones dinásticas resolvieron alternarse en el gobierno de la nación a fin de evitar las guerras civiles que ensangrentaron Samoa en la antigüedad. Se eliminó entonces el título de Rey y se le reemplazó por el de "Príncipe Reinante". Cada familia ocupa el trono durante cinco años. Su función es claramente protocolar. El país tiene un sistema parlamentario y un Primer Ministro. Aunque oficialmente los dos partidos políticos operantes se denominan como conservadores y laboristas, en la realidad, representan las aspiraciones de cada familia dinástica y no se advierte mayor diferencia doctrinaria entre ellos.

Existen Estados que se califican a sí mismos como "soberanos", sin que legalmente lo sean. Un caso típico lo constituyen las Islas Cook. Legalmente son una dependencia política de Nueva Zelandia que subviene mayoritariamente a su economía y a la marcha de sus servicios públicos. Sin embargo, tiene una bandera propia, un Parlamento, un representante de la Reina y una Constitución Política. Nueva Zelandia mantiene en las Islas Cook un representante oficial, pero las Islas tienen su propio Primer Ministro y un trato directo con numerosas naciones. Cuando Chile pidió el *execquatur* para su representación Consular Nueva Zelandia le indicó que debía hacerlo ante el gobierno de las Islas. Extraña mezcla de soberanía y dependencia que constituye una de las tantas particularidades de la zona.

Australia y Nueva Zelandia son naciones soberanas, estrechamente unidas a la Corona británica por profundos lazos históricos y afectivos. Se trata de dos países desarrollados de un alto nivel de vida y cuya influencia en el Pacífico Sur es aún considerable.

LA COMUNIDAD REGIONAL EN EL OCEANO PACIFICO

Es interesante para la intención del presente trabajo analizar la estructura regional de la Cuenca del Pacífico, esto es, la forma en que los distintos países en que la integran se han organizado, a través de diferentes organizaciones internacionales, para enfrentar los problemas que se plantean en dicha región geográfica.

Empezaremos por referirnos a la organización más importante que ha surgido en estos años de esfuerzos para promover la cooperación entre los países ribereños del Océano Pacífico: esta es la Conferencia de Cooperación Económica del Océano Pacífico (PECC), que se ha convertido en el principal instrumento de cooperación dentro del área.

El PECC tiene una base tripartita, ya que la integran representantes de comercio de los gobiernos y académicos, que participan en calidad privada.

El proceso de toma de decisiones del PECC es consultivo y tiende al consenso como formula tradicional.

Los objetivos del PECC son servir como foro para discutir políticas de coordinación y cooperación en áreas que promuevan el crecimiento y desarrollo económico en la Región del Pacífico, sobre las siguientes bases:

- 1.- Impulsar medidas para reforzar las actividades de los círculos empresariales, gubernamentales, académicos y otros de carácter intelectual que pueden contribuir en forma efectiva, a la aceleración del desarrollo económico, científico y tecnológico y al progreso social en la región del Pacífico.
- 2.- Estudiar y proponer medidas para el desarrollo del comercio y de la ayuda mutua, la suscripción de sociedades mixtas y otras formas de unión teniendo como objetivo la necesidad de crear una

región del Pacífico prospera, progresiva y libre de conflictos.

- 3.- Promover la colaboración activa sobre materia de interés común en los campos económicos, medio ambiental, social, científico, tecnológico y de administración que contribuyan significativamente al desarrollo del potencial económico del Pacífico.
- 4.- Apoyar la creciente cooperación en el comercio y el desarrollo de los recursos naturales (agricultura, pesca, minería y energía), ajuste industrial, expansión de una política libre y abierta en materia de comercio e inversiones y el mejoramiento de la capacidad de transporte y comunicaciones, como una forma de contribuir a levantar el nivel de vida de las poblaciones en toda la región del Pacífico.
- 5.- Mantener contactos con otras organizaciones internacionales y regionales, teniendo presente que el desarrollo de la región del Pacífico no puede lograrse en una posición de aislamiento del resto de la economía mundial, sino que, por el contrario, debe ser consistente con los objetivos de un creciente y global incremento y desempeño del comercio, desarrollando proposiciones y objetivos complementarios y asegurando que no se produzca una duplicación de actividades.

El PECC cuenta con los siguientes organismos:

- 1.- La Conferencia General del PECC
- 2.- El Comité Permanente del PECC
- 3.- El Grupo de Coordinación del PECC
- 4.- Las Organizaciones Principales del PECC
- 5.- Los Comités Miembros del PECC
- 6.- La Secretaría del PECC

PAISES MIEMBROS DEL PECC

Australia, Brunei, Canadá, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Naciones Isleñas del Pacífico, Nueva Zelandia, República Popular China, República Popular de Corea, Singapur, Taiwán, Tailandia, Hong Kong, Chile, Perú y México (estos últimos cuatro países ingresaron como miembros Plenos en Mayo de 1991).

En una reunión que celebrará el Comité Permanente del PECC en San Diego, EE.UU., el próximo mes de septiembre, se estudiará el ingreso de los siguientes nuevos países al PECC: Colombia, la Unión Soviética, Papúa Nueva Guinea y Mongolia. Existía una abierta resistencia de los Estados Unidos al ingreso de la URSS y de Mongolia a la organización transpacífica. Esta actitud perjudicó las expectativas de los países hispanoamericanos durante años. Aceptados éstos, queda por verse si los grandes cambios ocurridos en el antiguo mundo socialista no afectarán, también, su interés en el área, aunque es presumible que no será así.

PARTICIPACION CHILENA EN EL PECC

Chile ha participado en todas las conferencias del PECC efectuadas a la fecha, y desde la II, realizada en Bangkok, y lo ha hecho en calidad de "observador" o "invitado" (con este último status participó en la VI Conferencia de Osaka).

Asimismo, Chile participa en tres de los seis Grupos de Tareas. Ellos son: Minerales y Energía, con sede en Camberra; Desarrollo y Cooperación Pesquera; con sede en Vancouver; y Política Comercial y Negociaciones, con sede en Seúl.

Cabe señalar que Chile desde 1982, realizó diversas gestiones tendientes a la incorporación del PECC como miembro pleno, presentado oficialmente su candidatura en el transcurso de la V reunión y reiterándola en la VI Conferencia de Osaka. La incorporación de países Latinoamericanos al PECC demoró largo tiempo hasta 1991. Para lograr la incorpo-

ración de Chile como miembro pleno del PECC significó nueve años de gestiones.

OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA CUENCA DEL PACIFICO

Además del PECC debemos mencionar los siguientes:

a) El Consejo Económico de la Cuenca (PBEC)

Es una organización de carácter empresarial, creada en 1967 por hombres de negocios de los Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia, Nuevas Zelandia con el objetivo de promover el fortalecimiento de la organización empresarial privada de los países de la Cuenca y el incremento del comercio y la inversión intrarregional.

Actualmente conforman el PBEC, además de los Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelandia, los siguientes: Corea, Hong Kong, Taiwán, Malasia, Indonesia, Filipinas, Tailandia, Singapur, Brunei, Chile, Perú y México.

Como objetivos generales, el PBEC, que opera exclusivamente con auspicio privado, persigue los siguientes:

- 1.- Constituirse en foro internacional para el intercambio del punto de vista entre empresarios, en relación a materias que afectan el desarrollo de la cooperación en la Cuenca.
- 2.- Servir como centro de información y asesoría a los gobiernos de la región y a las agencias internacionales en materia de economía y negocio.
- 3.- Brindar apoyo a otras organizaciones interesadas en el desarrollo de la región, para asegurar la máxima importancia de los planteamientos del

sector privado. Participan actualmente en el PBEC cerca de 1.000 firmas y empresarios de los países de la Cuenca.

b) Comisión del Pacífico Sur

Creada en 1946 está conformada por: Samoa Americana, Australia, Islas Cook, Estados Federados de la Micronesia, Fiji, Francia, Guam, Kiribati, Islas Marshall, Nauru, Nueva Caledonia, Nueva Zelandia, Niue, Islas Marianas del Norte, Palau, Papua Nueva Guinea, Islas Pitcairn, Islas Salomón, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Reino Unido, Estados Unidos de América, Vanuatu, Islas Wallis y Futuna, y Samoa Occidental.

Su objetivo fundamental es proporcionar asistencia técnica, entrenamiento y ayuda en materias económicas, sociales y culturales para el desarrollo de los países territorios de la región.

Su estructura comprende la Conferencia del Pacífico Sur; el Comité de Representantes de los gobiernos miembros; el Comité de Planificación y Evaluación; el Comité de Administración y la Secretaría General.

Chile ha participado, desde 1975, en los trabajos de la Comisión, en calidad de observador. Además ha realizado aportes a los trabajos de la Agencia Pesquera y ha participado en programas específicos de cooperación con los países que la integran.

c) Consejo de Artes del Pacífico (Festival de Artes del Pacífico)

Es un comité creado en 1975 destinado a proporcionar a los pueblos del Pacífico la oportunidad de reunirse, compartir y fomentar el desarrollo y continuidad de las culturas de la región. A partir de 1983, Chile ha sido incorporado como miembro pleno y desde entonces ha estado presente en todos los festivales ocurridos desde esa fecha, a través de las manifestaciones culturales de la Isla de Pascua.

d) Foro del Pacífico Sur (The South Pacific Forum)

Es un órgano esencialmente político, sin estructura formal, que sirve de punto de encuentro para los países recientemente independientes. Se reunió por primera vez en Wellington con la participación de las Islas Cook, Fiji, Nauru, Tonga, Samoa Occidental, Australia y Nueva Zelandia. Posteriormente se sumaron Niue, Kiribati, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Tuvalu y Vanuatu y los Estados Federados de Micronesia.

El foro se reúne una vez al año y ha establecido otras instituciones regionales: la Universidad del Pacífico Sur, con su oficina principal con sede en Suva; y la Agencia Pesquera del Pacífico Sur, ubicada en Honiara, Islas Salomón. Ha elaborado convenios regionales, y ha servido para negociar convenios sobre materias comerciales, inversión, contaminación marina, desnuclearización, etc.

Chile ha apoyado la política de los países del Pacífico de oposición constante a las explosiones nucleares realizadas por Francia en el Pacífico Sur expresada reiteradamente por la Comisión Permanente del Pacífico Sur. (C.P.P.S.)

e) Agencia Pesquera del Pacífico Sur

Esta Agencia fue creada en 1979 para favorecer la concertación política de los países del Pacífico Sur para defender sus recursos pesqueros.

Pertenecen a la Agencia Pesquera del Pacífico Sur todos los países miembros del Foro del Pacífico Sur y los estados federales de la Micronesia y Palau. Las Islas Marshall tiene status de observador. Chile contribuye al funcionamiento de la FFA, mediante un aporte voluntario.

f) La Oficina del Pacífico Sur para la Cooperación Económica (Spec-South Pacific Bureau for Economic Cooperation)

Creada por un convenio suscrito por los países miembros del foro del Pacífico en 1973, con el objeto de fomentar la cooperación regional con miras a la expansión del comercio y el desarrollo económico de las Islas Estados del Pacífico Sur. La SPEC ha pasado a constituirse en la Secretaría Regional del foro del Pacífico con sede en Suva, Fiji.

g) La Universidad del Pacífico Sur

Con sede en Suva, Fiji, tiene por objetivo fundamental contribuir a la formación profesional de personas provenientes de los países de los Estados Insulares. Constituida con aportes de Francia, Gran Bretaña y Japón contaba en 1989 con 3.000 alumnos.

h) Asociación de Ciencias del Pacífico

Es una entidad no gubernamental constituida en 1920 en Hawai cuyos principales objetivos es el estudio de los problemas científicos que afecta a la región y promover los contactos académicos entre los hombres de ciencias de los países del área. Chile forma parte de esta asociación por intermedio del Consejo de Rectores de las Universidades de Chile. En 1989 se realizó en Chile el IV Intercongreso del P.S.A. con la participación de científicos de toda la región del Pacífico.

PRESENCIA DE CHILE EN EL OCEANO PACIFICO

Dijimos, al iniciar este trabajo, que Chile no era un advenedizo en el Océano Pacífico. Desde comienzos del siglo pasado, naves chilenas recorrieron esas latitudes, comprando y vendiendo, a veces en empresas privadas y limitadas, otras de mayor envergadura, como el comercio con Australia. En 1888

enarbolamos nuestra bandera en la Isla de Pascua. Pero, a partir de esa fecha, nos faltó una política clarividente y una voluntad de acción que diera a nuestro destino marítimo un rumbo preciso y una gran tarea nacional y, lógicamente, el Océano Pacífico como área de expansión geopolítica y comercial, dejó de ser una prioridad.

En 1974, debido a las complicadas circunstancias políticas internacionales que rodearon el cambio de Gobierno en Chile, en Septiembre de 1973 y a la visión diferente que las nuevas autoridades tenían de las tareas y de los objetivos diplomáticos de Chile, se reabrió lo que podríamos llamar "una política hacia el Pacífico". Ella no fue todo lo poderosa que sus propios inspiradores ansiaban. Falta de recursos, presiones de orden político y económico, rotativa de Ministros, con diferentes puntos de vista sobre el tema y muchas otras razones, hicieron que durante los años que van desde 1974 a 1989, la marcha fuera lenta y parsimoniosa. Pero nunca se detuvo. EN 1974 Chile tenía tres embajadas en el Océano Pacífico y un Consulado General, excluida, naturalmente, nuestra representación diplomática y consular en el Pacífico Americano. En 1989, contamos con diez Embajadas residentes y con 16 embajadas concurrentes, más un Consulado General autónomo en Hong Kong. A esto es preciso añadir seis oficinas comerciales dirigidas por la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería . No se incluye aquí ningún país del Pacífico Americano. Somos ya miembros de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico y aspiramos a integrarnos en otros organismos regionales, en forma activa y cooperadora. En muchas islas de la región, Chile es el único país latinoamericano que se conoce, cuya bandera se identifica y con el cual se cuenta para un trato internacional. El buque-escuela de nuestra Armada es una imagen familiar en esos mares y su presencia causa siempre una alegría y un entusiasmo difícil de describir.

Nuestra presencia Comercial en el Océano Pacífico es, también muy importante. Nuestras exportaciones al área, que en 1980 alcanzaban a poco más de 700 millones de dólares, hoy

llegan a 2.200 millones. Nuestras importaciones desde los países Asia-Pacífico, que en 1980 era de 890 millones de dólares, en 1989 llegaron a 1.187 millones y su tendencia actual es al alza.

Los países más vinculados a Chile en este Comercio transpacífico son, hasta la fecha, Japón Corea del Sur y Taiwán; pero se prevén importantes aumentos en áreas como Malasia y Australia.

En suma el intercambio global que Chile tiene con los países de la región Asia-Pacífico alcanza a la suma de 3.167 millones de dólares o sea, un tercio de nuestro comercio internacional, aproximadamente.

La conclusión que puede derivarse de estas cifras preliminares es que Chile ha hecho un avance sustancial en el Océano Pacífico en los últimos dieciocho años y que está en nuestro interés como nación el que esta política no sólo no cese, sino que se intensifique.

Es evidente que el campo comercial es hoy - y lo será sin duda en el futuro - el factor prioritario de nuestra política exterior en el área, sin embargo, una intensificación de nuestra presencia allí debe también consultar una acción política y una acción cultural. Está en la tradicional prudencia de nuestra Cancillería el que estos pasos complementarios no revisten, ni de lejos, un tinte expansionista que las naciones del Pacífico no desean y que nosotros rechazamos por vocación histórica. Se trata, simplemente, de avanzar en una ruta tradicional, hoy reforzada, que deriva de los mejores recursos del país y de una posición geopolítica particularmente gravitante.

Tres son los factores que debemos vencer: las distancias, la competencia y las abismales diferencias económicas entre los países del Pacífico, que hacen muy atractiva unas zonas, en detrimento de otras.

La primera - es decir, las distancias - incide en los costos y en las necesidades del transporte. La segunda, - la competencia -inevitable, nos obliga a una urgencia que no admite esperas ni prórrogas. Ambas conforman una tarea global que debemos encarar de inmediato. La tercera - las desigualda-

des económicas - nos obliga a una política de Estado que hemos de analizar más adelante y con mayor cuidado. La experiencia histórica de Inglaterra, Francia, Alemania y Holanda, en el pasado, y de Japón hoy día nos indica que la distancia puede vencerse, entre otros métodos, trasladando los centros de almacenaje y de distribución al área más cercana al consumo. Lo que antes se lograba a través de los emporios coloniales hoy se logra con los almacenes de depósito, con las sociedades mixtas, con las zonas francas y con los acuerdos complementarios de transporte.

Con respecto a las grandes diferencias económicas existentes entre los países del Océano Pacífico, resulta evidente que el atractivo mayor de nuestros exportadores y comerciantes irá hacia las naciones del hemisferio norte, cuyos niveles de vida e industriales son muy altos. En cuanto al hemisferio sur, sólo Australia y Nueva Zelandia reúnen condiciones de atractivo que estimulen al sector privado.

En estas condiciones resulta inútil pedir al sector privado que supla la acción de Chile en esta área, ya que le resulta poco atractiva. Es ineludible que el Estado chileno, buscando una presencia donde aún tiene lugar y posibilidades para abrir una política diplomática, estratégica y cultural, haga por sí mismo lo que hoy no interesa a otros sectores. Es al Estado al que le corresponde negociar los tratados comerciales, las zonas francas, los acuerdos de navegación aérea y marítima, los de asistencia técnica y educacional y toda otra forma de cooperación económica que se estime útil. Hay áreas, como la pesquería, la forestal y la minería, en las cuales el Estado de Chile puede actuar competitivamente y a través de las cuales llegar a Estados - grandes o pequeños - con un evidente atractivo.

Los planes aprobados en la conferencia de Embajadores de Chile, de Bangkok en 1989, apuntaban certeramente en este sentido. Tengo entendido que las orientaciones actuales son diferentes. Sin embargo, en uno u otro caso, existe un denominador común entre ambos proyectos y es la prisa. Chile se encuentra hoy sometido a grandes presiones con respecto al área

que analizamos. La más pesada es, lógicamente, la competencia comercial, puesto que sus protagonistas son las grandes naciones industrializadas de la Cuenca, con las que resulta muy difícil - pero no imposible - competir. Y ellas ganan terreno día a día, avanzando hacia el Sur y hacia el Este. La segunda presión, más lejana pero más concreta, es la de las naciones del Atlántico Americano para salir al Océano Pacífico. Se trata de países de mayor volumen industrial, más competitivos y con una manifiesta superioridad comercial e imaginativa sobre nosotros. Y lo sarcástico de esta presión es que se ejerce no solo por sobre nuestro territorio, sino a través de él y utilizando nuestros servicios públicos y nuestras instalaciones portuarias.

La única forma razonable de salir al encuentro de estas presiones es adelantárseles. Estar ya en el Océano Pacífico cuando ellas lleguen. Tener ganado el terreno que ellos van a buscar. Utilizar nuestra infraestructura diplomática y consular que ellos no tienen. Y hacerlo rápida, eficazmente y con fuerte apoyo del estado. Los Estados - Islas nos miran llegar con satisfacción pues saben que su posición estratégica en el medio de la Cuenca es su mejor carta de negociación en el proceso geopolítico de afirmar nuestra presencia en el área. Nos saben en vías de desarrollo y se sienten capaces de mantener con Chile un diálogo más fluido y menos presionado que con los grandes países capitalistas. Esto nos crea ventajas que hay que aprovechar, pues el tiempo corre en contra nuestra, la historia nos ha demostrado, una y otra vez, que las oportunidades no se repiten dos veces y que los pueblos y los gobiernos tienen frente a ellas responsabilidades históricas ineludibles.

!Que nuestros hijos - los del siglo que viene - no nos juzguen con dureza, como nosotros hemos debido juzgar tanta oportunidad perdida de nuestro pasado como nación!

LAS MISIONES DE LA ARMADA

VA Jorge Arancibia Reyes

Como Presidente del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, me ha correspondido el privilegio de clausurar este segundo encuentro del Seminario, sobre "Percepciones de Amenaza y Política de Defensa en América del Sur".

En esta ocasión, en el análisis del caso nacional, hemos tenido la oportunidad de escuchar al Sr. Augusto VARAS Fernández, desarrollando el tema "La Post Guerra Fría, La Seguridad Hemisférica y la Defensa Nacional".

Al Sr. Emilio Meneses Ciuffardi y el tema "Percepción de Amenazas y Agenda para la Política de Defensa en Chile" y al Sr. Mario Barros Van Buren y su tema "Chile y el Pacífico".

A ellos nuestro reconocimiento por el esfuerzo desarrollado el que, a no dudarlo, constituirá un importante referente de la intensa actividad que ha desarrollado nuestra sociedad, en torno al tema de la defensa.

A ustedes distinguido auditorio, nuestro agradecimiento por vuestra compañía, que es el más fuerte estímulo para continuar en este empeño, que estimamos de extraordinaria importancia, como elemento orientador del quehacer nacional.

Ahora bien, aprovechando esta ocasión, quisiera pedir a ustedes un último esfuerzo, para permitirle a este Almirante, el expresar algunas ideas y convicciones que se han ido consolidando en su mente y su espíritu, como consecuencia de una vida dedicada al estudio y práctica de todo aquello relacionado con el ámbito de la Estrategia Naval y la Actividad Marítima.

Estudios y práctica que, junto con hacerle recorrer el largo proceso de formación Institucional, le permitieron completar estudios técnicos en Gran Bretaña y de Estado Mayor en España, aparte de la vivencia que se puede adquirir al navegar océanos y mares, con el consiguiente contacto de realidades sociales, políticas y culturales tan diferentes de las nuestras.

Con este antecedente es que quisiera expresar una visión de la situación nacional, desde el punto de vista Estratégico y con un enfoque, naturalmente naval.

Del Pacífico, el Embajador Barros nos ha ilustrado con gran profundidad en su reciente exposición. Esta sería una complementación de lo por él planteado y en este sentido, yo me permitiría exponer a Uds. la siguiente idea: En Chile durante largo tiempo se ha estado hablando de que es una tierra de océano y de ser un país marítimo, pero solamente en los últimos años, se ha tenido una proyección y una penetración hacia el mar, llegando en este momento a desarrollar una actividad de cierta importancia e interés, en el área de la Z.E.E. (Fig. 1)

Como continuación de este interés nacional de penetrar en la Z.E.E., es que la Armada, a través de su Comandante en Jefe, ha venido planteando que el próximo paso natural, es considerar una zona de expansión, en lo que se ha llamado el "Mar Presencial de Chile", que no es más que la concepción de relación que existe entre la Z.E.E. -de indiscutido patrimonio nacional- y aquella zona en la cual su explotación, o el efecto que sobre ella se haga, influye sobre esta Z.E.E. nacional, por lo tanto es una zona de interés nacional.

Continuando con la zona de Mar Presencial que se plantea acá, si logramos proyectar ésta, hasta un cierre en la Isla de Pascua, cierre de un triángulo que consolida a este Mar Presencial, este hecho permite encerrar una zona interior y al interior de ella desarrollar actividades de especial intensidad para el interés nacional. Esta sería una primera etapa de desarrollo a completar, estamos en proceso de ello. Consolidado esto y desarrollando Pascua convenientemente, de acuerdo a las consultas que se hacían recientemente aquí en la sala, en base al binomio "puerto-aeropuerto", es lo que ha demostrado ser un verdadero polo y efecto de desarrollo. Tahiti es un ejemplo. Muchos de los que estamos aquí en la sala, lo conocimos cuando era solamente puerto y Tahiti era una aldea. El binomio puerto-aeropuerto lo ha transformado en una realidad distinta. Consolidada entonces Isla de Pascua, en su versión puerto-aero-

puerto, nos va a permitir gravitar en esta otra zona que mencionaba también el Sr. Embajador Barros, el triángulo polinésico, en el cual tenemos 17 Estados-Islas y por lo tanto 17 votos en la N.U., es decir, tiene una cierta presencia política el área de la cual estamos hablando. Estados-Islas que por su grado de desarrollo -tan explícitamente indicado por el Embajador Sr. Barros- tendrían una fácil penetración o un fácil contacto con Estados de desarrollo como el nuestro. Lograda esa penetración o ese contacto con estas islas, podríamos seguir avanzando para llegar a lo que es nuestra concepción final, que es una marcada presencia de Chile o el haber llegado con Chile hasta este arco de expansión exterior de desarrollo. (Fig. 1)

Si se mira solamente desde el punto de vista económico, la acción o la participación chilena en este sector, indudablemente que podrían haber complicaciones en su justificación, porque económicamente no se ve como un aspecto rentable en sí. Si consideramos que en este momento entre Chile y el Pacífico, ya están fluyendo 3.680 millones de dólares de los 8.000 millones de nuestro intercambio internacional, podemos ver que perfectamente el tránsito a través de este sector, debería ser considerado, y a través de ese tránsito, el pensar en influir en esa área. Esto como política o como sector de especial interés. No quisiera profundizar mayormente la idea, porque ya hoy en la tarde tuvimos una docta exposición al respecto.

¿Qué rol podría jugar, o juega de hecho, la Armada Nacional en este desarrollo de políticas nacionales? Las actividades que la Armada Nacional desarrolla, las podemos dividir en general en forma esquemática, en tres vertientes principales (Fig. 2):

- Una vertiente diplomática
- Una vertiente militar
- Una vertiente de acción en el ámbito socio-económico.

En la vertiente diplomática, por las características propias de la Institución, se le facilitan tres actividades de especial gravitación: La actividad de "presencia naval", que es aquella que se mencionaba en forma romántica en la exposición anterior, con nuestro buque-escuela Esmeralda -entre otros- recorriendo distintas áreas del mundo, en que está indicando la bandera, la presencia y la existencia, por medio de la influencia que a través del contacto personal, se pueda desarrollar por esa vía. La gravitación o la actuación de la Armada en el "manejo de crisis", cuando el País se enfrenta a situaciones de compleja resolución, la graduabilidad y la forma en que se va desplazando hacia las áreas-objetivo, son especialmente apropiadas para que el escalón político y el escalón diplomático, puedan -asociados a este desplazamiento de fuerzas navales- desarrollar una compleja negociación. Y finalmente, otro factor asociado al ámbito diplomático, está en la "disuasión", materia que voy a tratar con mayor profundidad más adelante, así que por el momento la dejo solamente esbozada.

En la vertiente militar, la Armada gravita en tres áreas principales: En el aspecto defensivo, la protección a la costa. En el aspecto de Control del Mar, la vigilancia de un área marítima específica y el control y ejercicio de lo que allí se ejecute bajo su patrimonio. Y en cuanto a la proyección del poder de la nación, llevándolo a distancias importantes, lejos del país mismo, pudiendo proyectar el poder en forma militar, sobre la costa u objetivos que se determinen. Estas son características propias de una Fuerza Naval.

Finalmente, en el accionar socio-económico de la Institución, la Armada de Chile esta perfectamente implicada en el quehacer nacional en todo el ámbito marítimo y en este sentido nosotros tenemos una participación activa en lo que es desarrollo de la actividad marítima, en lo que es seguridad de la misma y finalmente en la vigilancia y control de las áreas marítimas y de las actividades que en ellas se desarrollan.

Este es el aporte específico que la Armada de Chile ejecuta hoy día y que contribuye a esta proyección o a este Objetivo Político mayor que planteé en el primer cuadro.

¿Sobre qué territorio actuamos con éstas, nuestras capacidades? El territorio oceánico de Chile (Fig. 3), graficado tal como Uds. lo ven y similar al que ya vimos anteriormente, considera aquí el Mar Patrimonial y lo hemos dividido entonces para su gráfica en el territorio continental, con 2 millones de Kms² considerando el territorio antártico -700 mil aproximadamente es el territorio continental americano-. El Mar Territorial de Chile que tiene 108 mil Kms², la Z.E.E. con 3.490.000 Kms² y finalmente el Mar Presencial con 19.967.000.000 Kms². -prácticamente 20 mil millones de Kms²- una zona enorme para actuar sobre ella.

Chile, consciente de este ámbito marítimo y de este "desierto oceánico" que se mencionaba recientemente, ha desarrollado una intensa actividad -al menos en el campo de la Institución Armada- en penetrar, en llegar y en asociarse a todo tipo de actividades que le permitan ejercer el control de esta extensa zona. Y es así como hoy día podemos mostrar los grados de compromiso internacional que representa nuestro país, por ejemplo en el ámbito de la cartografía internacional (Fig. 4). Chile es el país que controla, regula y coordina el esfuerzo cartográfico internacional que implica toda el área comprendida entre los paralelos 18°20' S y la Antártica y entre los meridianos 53° W y 126° W. El haber ocupado este espacio marítimo y el hecho de ser nuestro país el coordinador de esa cartografía, representa ciertas capacidades y cierto prestigio, que es digno de mencionar.

En otro ámbito de cosas, tenemos compromisos de "radio avisos náuticos", debiendo mantener informadas a las naves que navegan en el cuadrante de nuestra responsabilidad, sobre los avisos náuticos y novedades que existan al respecto. Tenemos responsabilidades en cuanto al servicio de "búsqueda y rescate marítimo". Uds. han visto ocasionalmente en los diarios cuando un yatista japonés se encuentra perdido en cualquier área del Pacífico, Sur Oriental -la Marina tiene que salir a buscarlo, encontrarlo, rescatarlo etc...- con un esfuerzo institucional importante. Tenemos también convenios internacio-

nales respecto a la "vida humana en el mar" asociados a los de búsqueda, rescate y salvataje. Asociados a los de cartografía internacional, tenemos convenios en cuanto a la Carta de batimetría de la región, que tiene que ver con los fondos marinos. Y finalmente tenemos el último convenio internacional con la Organización Americana de "Control del Tráfico Marítimo", que tiene que ver con la coordinación del área marítima del Pacífico Sur-Oriental, que nos asigna un sector también similar a los que ya hemos estado viendo, pero está dividido en dos áreas. Un área con centro de control en Pascua y la otra área marítima con centro de control en Valparaíso, en la cual se logra una coordinación efectiva y positiva de todo el tráfico marítimo que a esa área confluye. La razón de esto es formar parte de una Organización mayor que, en caso de un conflicto de proporciones, nos permita asegurar el tráfico marítimo del cual el país depende vitalmente.

Esa serían las áreas, la inmensidad y el grado de compromiso que la Armada enfrenta en este momento en cuanto a su escenario.

¿Sobre qué sujetos actúa la Armada en este escenario? Este sería el primero y el principal. "La Política de Desarrollo del País, esta basada en su comercio exterior" y este comercio exterior en este momento, se ejecuta en los siguientes términos (Fig. 5):

- En cuanto a recaladas de naves mercantes a puertos chilenos, tenemos 4.353 naves nacionales/año y 3.719 naves extranjeras, que recalán a los distintos puertos de nuestro litoral, para movilizar la carga de importaciones y exportaciones en los volúmenes que aquí se indican: Importaciones 97,7% en volumen, llegan por la vía marítima. Exportaciones 93,7% en volumen, se van por la vía marítima. En cuanto a valor, cambian las cifras: un 67,0% llega por la vía marítima y un 91,9% se va por la misma. Esta es la gravitación real de las "Comunicaciones Marítimas de Chile en la Economía Nacional". Depende fundamentalmente de la capacidad nuestra

de mantener esto funcionando y ese es uno de los objetivos que acabo de presentar en cuanto al grado de compromiso internacional, que nos permita cubrir por áreas las responsabilidades en cuanto al control y funcionamiento del tráfico. En cuanto al tonelaje transportado en cabotaje, que es otro factor que va en aumento, estamos llegando en este momento a 8.434.000 toneladas. Cabotaje es el transporte de carga a lo largo del territorio nacional por la vía marítima. El total de recaladas que produce este cabotaje es del orden de las 3.591 recaladas. Me van a disculpar que los canse con estas cifras, pero cuando les estoy mencionando números de recaladas y zarpes de unidades, estoy hablando de "actividad marítima", estoy hablando de recepción y/o despacho de naves, de control de naves desde el punto de vista sanitario, aduanero, etc...etc., por lo que Uds. podrán imaginar la tremenda actividad que alrededor de esta función se desarrolla.

Este es uno de los sujetos sobre los cuales actuamos. Otro que está también en la mente de todos nosotros, es la "actividad pesquera" (Fig. 6). En este sentido, es donde en Chile se ha desarrollado este último tiempo una mayor actividad, llegando en este momento a contar la actividad pesquera con aproximadamente 42.500 pescadores artesanales, con una flota pesquera de 31.681 naves y una industria pesquera, que se abastece de lo anterior, de 365 unidades. Según cifras estadísticas del año pasado, bordeaban las 5.360.000 toneladas. Informaciones recientes indican que este año estamos llegando a las 8.000.000 de toneladas y el Producto Nacional que se deriva de esta captura, alcanza los 1.500 millones de toneladas. Cifras importantes a considerar, en cuanto al efecto que esto tiene. Un ingreso aproximado de 800 millones de dólares relacionados con este rubro. El promedio anual de recaladas considerando factores similares a los anteriores, aun cuanto menores en su esfuerzo, es de 479.280 recaladas de estas

pequeñas o medianas embarcaciones a los distintos puertos del País.

La figura 7, pretende mostrar la evolución o la variación que ha tenido la actividad marítima en los últimos 10 años. Tenemos el año 80 como referencia, hasta llegar al año 90. El último dato de nuestras estadísticas es en base 100, es decir si analizáramos el desarrollo que han tenido nuestras flotas mayores de 50 toneladas y siguiendo la curva "a", vamos a llegar a un punto terminal en "a1". Pareciera poco espectacular en lo plano del gráfico, sin embargo, significa que ha crecido un 230% la cantidad de embarcaciones que están dentro de ese rango. Lo mismo puede hacerse analizando otros parámetros. El tonelaje de cabotaje, en los últimos años ha tenido una recuperación espectacular. Lo que es digno de destacar en forma especial, es la flota menor de 50 toneladas, vale decir, unidades menores de pesca y artesanales, que han tenido el desarrollo que se aprecia en la curva "b", llegando a completar un 530% de desarrollo en 10 años. Indico ésto, porque está directamente asociado al desarrollo, al crecimiento o al esfuerzo, que desarrolla la Institución, asociada al control y vigilancia de esa área, factor importante a considerar en cualquier plan de desarrollo.

Sobre estos sujetos y en ese escenario, ¿cuáles son algunas de las percepciones de amenaza, que nuestra Institución desea expresar ante este auditorio? (Fig. 8). Para partir, de Norte a Sur, en un orden lógico, me voy a referir inicialmente a la amenaza del terrorismo, cuyo punto de difusión ha estado tradicionalmente centrado en la Isla de Cuba, no variada hasta el momento y cuya influencia para nosotros se nos materializa a través del mar, en el ingreso de terroristas y armas, elemento perfectamente definido en nuestro pasado reciente. Esta es una amenaza que a nosotros nos inquieta y que nos obliga a efectuar una vigilancia especial de nuestro litoral. Otra amenaza u otro factor de tensión, para decirlo en forma más suave, es el efecto que sobre nuestra economía y sobre nuestro transporte marítimo, tiene el Canal de Panamá. Algún impedimento para que esta vía marítima funcione normalmente, va a encarecer en gran

medida los productos que nosotros estamos movilizando por esa vía, va a obligarnos a desviar el tráfico y junto con ésto, vamos a tener que soportar el tráfico marítimo del resto de los países de la cuenca, que van a circular entonces por el Estrecho de Magallanes y/o el Mar de Drake, con una demanda de prácticos y de otros servicios de consideración, es decir alguna asociación de preocupación con el Canal de Panamá, por los efectos que tiene sobre nuestro sistema administrativo y sobre nuestra economía.

Siguiendo con los factores de tensión, pueden destacarse las presiones hegemónicas de las superpotencias. No creo necesario ante este docto auditorio, profundizar en estas materias, lo estamos sintiendo permanentemente.

Otro factor a considerar, serían las presiones demográficas que fueron recientemente mencionadas, especialmente por parte de países de la órbita asiática, que están tratando de alguna manera de buscar asentamiento en nuestra geografía, que tiene capacidad para absorber cantidades importantes de gente. Corea es un ejemplo que pareciera no merecer mayor análisis.

El Narcotráfico, de gran actualidad, es otro elemento que está tratando de llegar a nuestras costas. De hecho Chile, según análisis de expertos, es un punto de concentración. Lo que se produce en otras áreas, viene acá, lo concentran en puertos y desde estos puertos tendría un mejor destino hacia Europa, para después de Europa, ir a EE.UU. porque se ejerce un menor control en esa línea. En ese campo de acción, tenemos una actividad que cada día se esta haciendo más gravitante, más importante y en la cual la Institución a través de la D.G.T.M. y M.M.N., tiene una misión que le asigna la ley.

Potencias con intereses en la Polinesia. Hay de distintos tipos. Desde el Aeropuerto que fue ampliado con fundamentos de apoyo a la exploración espacial -léase transbordadores espaciales-, intereses de tipo "filatélico" que se han desarrollado este último tiempo por países europeos, hasta intereses de tipo arqueológico de países asiáticos que están tratando de levantar Moais y hacer otras cosas. Es decir, la Isla es un punto de

interés para una serie de países, más allá de lo que nosotros normalmente conocemos y es una consideración que debemos tener presente, dado además, ciertas actitudes independentistas de grupos minoritarios, pero que pueden llegar a transformarse en algo importante en ese sector, más normativas nacionales que pueden llegar a aportar nuevos antecedentes a esta situación un tanto compleja. Los desarrollos de ensayos nucleares, que aún cuando existe una clara exposición por parte del país que los practica, en el sentido de que no tienen ningún tipo de emisión ni efecto, la verdad es que se siguen haciendo aquí en el Pacífico y no en su territorio nacional; si el efecto fuera tan pequeño -como dicen- la lógica haría que económicamente lo hicieran en su propio territorio. Esta efectuándose en este sector e indudablemente que nos debe preocupar, por el efecto que pudiera llegar a tener, si no ahora, en un futuro inmediato.

Otro aspecto de gran importancia en este momento, es el relacionado con las grandes potencias pesqueras. El conflicto ecológico está planteado en esta área en dos vertientes importantes. Una, la de la explotación indiscriminada de los recursos vivos y no vivos del área, que indudablemente nos van a afectar -y ahí viene la postura institucional del Mar Presencial- y la contaminación de los desechos radioactivos tóxicos u otros, que se vengán a botar a este basurero del mundo por parte de países que los produzcan en otras latitudes. Cualquiera de estas actitudes que se adopten en nuestra área, nos parece que nos tendrían que forzar a adoptar alguna posición específica frente a estos hechos, por el efecto negativo que vamos a tener que pagar en el mediano plazo.

Finalmente quisiera referirme rápidamente a los intereses que puedan existir, de distintos países, en el área Antártica, que Chile reconoce como parte de su territorio nacional. Me he querido circunscribir a esta área, por lo marítima y por lo novedosa en cuanto al enfoque de lo que se está hablando, las tremendas posibilidades de tensión que se podrían producir en dicha área, tensiones que si son bien manejadas, tienen que llevarnos a ejercer algún tipo de presencia y actitud marítima, por las características propias del escenario. Actividad marítima

que Uds. podrán apreciar, por la inmensidad del mismo espacio que estamos hablando, no se pueden resolver con unidades baratas y/o de pequeño porte. Este país está llamado a mantener en forma consistente y persistente, si es consecuente con esta "política grande" que plantea al Embajador Barros o que yo traté de bosquejar en mi primer gráfico. Una flota acorde con eso, que sea capaz de defender los Intereses Nacionales en el área en cuestión.

Frente a esas amenazas, o a estos factores de tensión, el país Chile, se ha definido hasta este momento, por una estrategia de la disuasión. Lo ha expresado pública y oficialmente. Esta estrategia de la disuasión busca un resultado psicológico, mediante la amenaza de una respuesta enérgica, al intentar iniciar una agresión armada. Es decir, está en la mente y en el espíritu o en el alma, de aquel que siente o presiente, esta amenaza de reacción violenta por parte de este país nuestro, que lo desiste o lo disuade de lograr sus objetivos en desmedro nuestro. Este es el factor disuasión. Para que esta disuasión sea efectiva, es fundamental la "credibilidad" y esta credibilidad se basa lógicamente en dos factores que son indiscutibles: la capacidad y la voluntad de actuar. Respecto a la capacidad de actuar, complejo tema de analizar. Yo me he permitido traer hoy día en la tarde a esta sala un modelo de comparación de capacidades, modelo que en el ámbito de la disuasión, pretende graficar, nada en específico, pero sí la potencia destructiva que podrían tener tres países u organizaciones cualquiera ellas sean (Fig. 9). Menciono la potencia destructiva, porque dentro del concepto de disuasión, la destrucción o la capacidad de amenaza, es la que realmente disuade. La capacidad de defensa retarda o retrasa el logro de los objetivos de los adversarios. Es el peligro a la amenaza del contendiente, el que lo va a disuadir. En este sentido, este modelo podría ser de interés a considerar. Aquí basta solamente con poner en el eje vertical, el número de bocas de fuego, en general, que tenga una determinada marina -por ejemplo- considerando cañones, misiles etc... cualquier lanzador que tenga un efecto de amenaza

de agresión. Por otra parte, en el eje horizontal, el alcance de los mismos. El área, por lo tanto, que esta figura encierra, representaría la potencia destructiva del país que estamos analizando y eso permitiría en forma gráfica y muy clara y precisa, comparar tres realidades distintas como se muestra en la Figura 9.

Como se puede ver, la inmensidad del espacio a cubrir, la creciente actividad desarrollada en nuestro mar, la posibilidad real de enfrentar situaciones de conflicto por acciones que afecten el interés nacional y las capacidades actuales del instrumento militar son factores condicionantes de cualquier política de defensa que se desee implementar.

La caída del muro de Berlín, como efecto del surgimiento de un nuevo orden mundial, consecuencia a su vez, de la declinación de determinadas ideologías a consecuencia de su incapacidad para resolver con eficacia el problema de sus respectivas sociedades, si bien, en el gran marco de referencia tienen una influencia definitiva, no es menos cierto que el conflicto, como expresión de la naturaleza misma de la relación humana y muy particularmente como expresión de nacionalismo o diferencias religiosas, continúa como un fenómeno social indiscutido. Más aún, si este conflicto se desarrolla en áreas de interés marginal de las potencias rectoras, o sobre objetivos no vitales para las mismas.

Complementando lo anterior, la voluntad, elemento fundamental en el logro de cualquier objetivo en el ámbito de la disuasión militar, cobra particular importancia, dado que su expresión máxima consiste en ofrecer la propia vida como sacrificio por una profunda vocación de servicio a la patria.

¿Podrá analizarse su esencia bajo un concepto de ocupación o simple oficio?

¿Cuánto habría que pagar a un hombre de armas bajo ese concepto, por la prestación de tan señalado servicio?

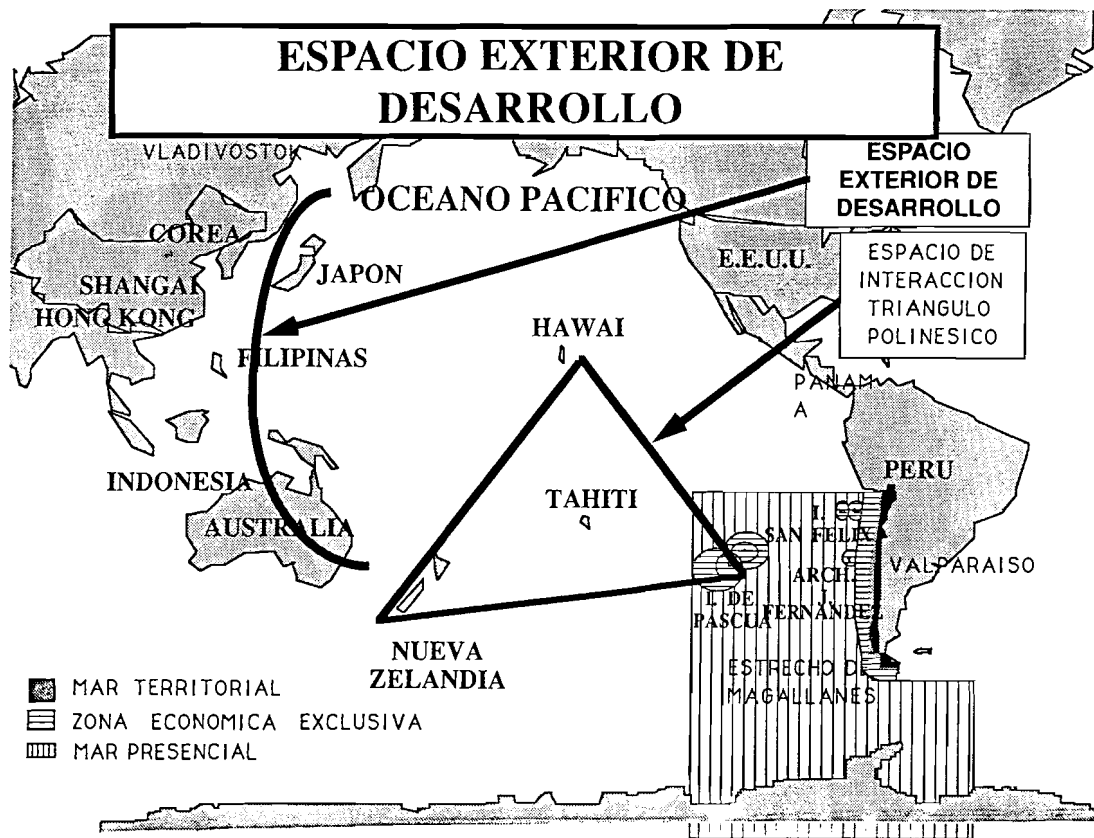
Difíciles preguntas a no dudarlo, para aquellos que incentivados por modelos foráneos persisten en estos ejes de investigación y análisis.

Fácil respuesta, para los que continúan por la dura senda de la formación valórica, que con tanta profundidad y acierto han sabido imprimir nuestros institutos armados a la pléyade de jóvenes que año tras año engrosan las filas de nuestro Ejército - Armada - Fuerza Aérea y Carabineros de Chile.

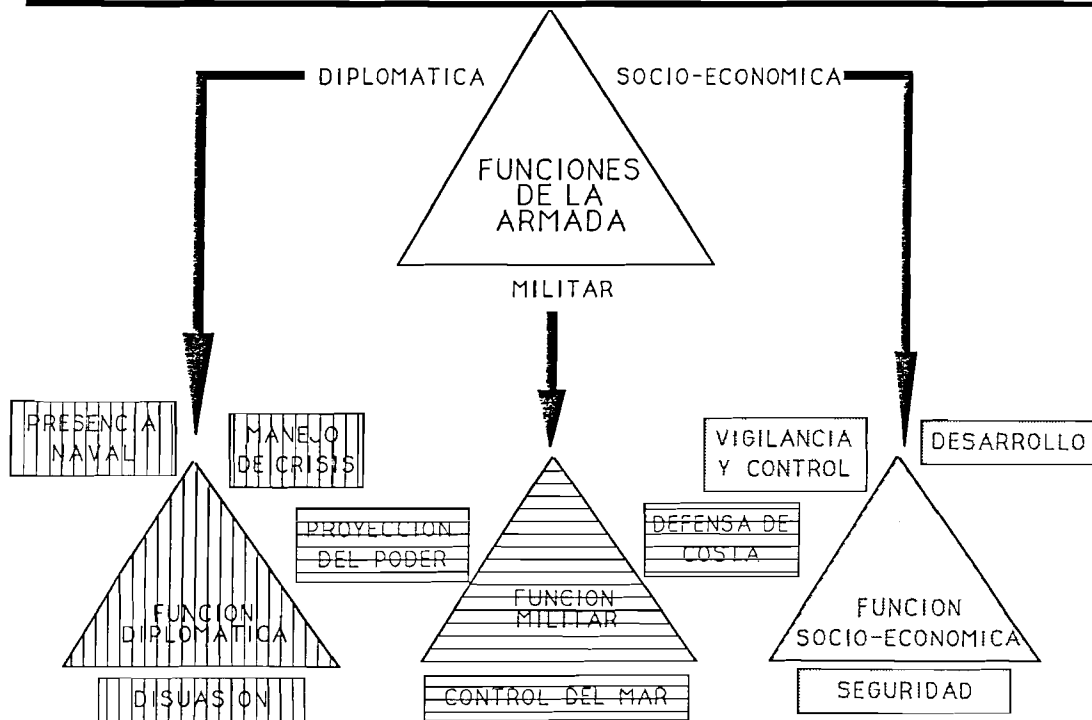
El análisis de materias tan complejas como las relacionadas con la seguridad ciudadana y la Defensa Nacional, representa un desafío de grandes proporciones para la dirigencia de cualquier país, pues un resultado adverso, producto de una percepción errónea, tendría un costo difícil de medir, para una nación con perspectivas de futuro, como la nuestra.

Enfrentemos el reto como lo estamos haciendo, integrando esfuerzos, con amplitud de criterio y riqueza de espíritu, pero recordando siempre que más de cuatrocientos años de historia nos contemplan, historia plagada de hechos en que lo "Militar" ha sido un factor determinante en la capacidad nacional de consolidarse y proyectarse, en y desde una tierra dura y distante, hasta ocupar la posición que en el concierto internacional ocupa hoy nuestra querida patria.

Así y sólo así, estaremos siendo fieles a nuestro pasado y respetuosos de nuestro futuro.



VISION GLOBAL DEL ACCIONAR INSTITUCIONAL EN EL QUEHACER NACIONAL



TERRITORIO OCEANICO DE CHILE

OCEANO PACIFICO

	TERRITORIO CONTINENTAL	: 2.006.626 km ²
	MAR TERRITORIAL	: 108.239 km ²
	ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA	: 3.490.175 km ²
	MAR PRESENCIAL	: 19.967.337 km ²

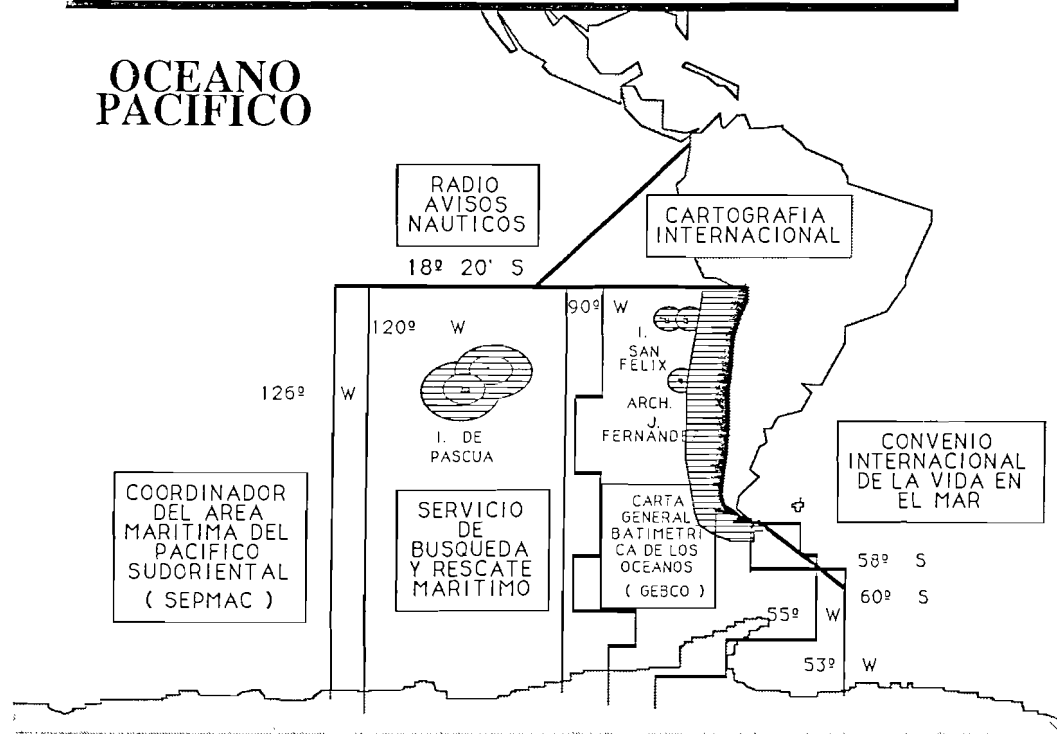
RELACION MAR PRESENCIAL / Z.E.E. : 5,72

I. DE
PASCUA I. DE
SAN FELIX
ARCH.
FERNANDEZ

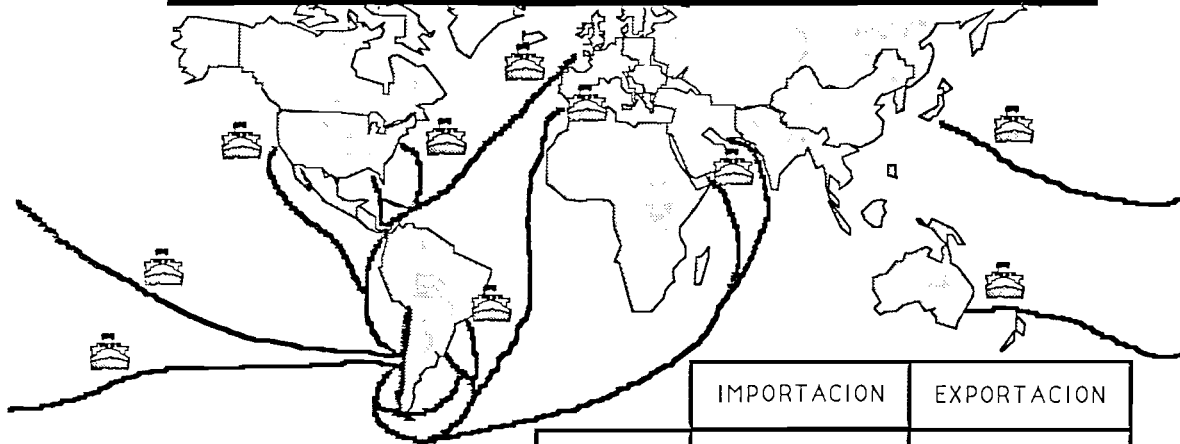


**TERRITORIOS OCEANICOS EN LOS QUE EL ESTADO DE
CHILE TIENE COMPETENCIAS ASUMIDAS Y
RECONOCIDAS INTERNACIONALMENTE**

**OCEANO
PACIFICO**



**EL COMERCIO INTERNACIONAL DE CHILE FLUYE,
BASICAMENTE, POR VIA MARITIMA**



RECALADAS DE NAVES
MERCANTES A PUERTOS
CHILENOS:

4.353 NAVES NACIONALES
3.719 NAVES EXTRANJERAS



	IMPORTACION	EXPORTACION
VOLUMEN	97,7 %	93,7 %
VALOR	67,0 %	91,9 %

TRIPULANTES: 26.949

PERSONAL QUE LABORA
EN PUERTOS : 38.415

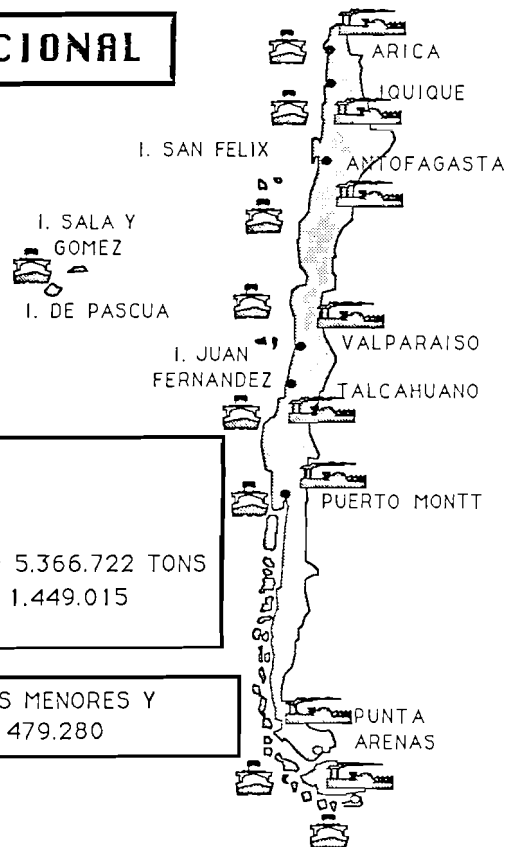
TONELAJE TRANSPORTADO
EN CABOTAJE: 8.434.400 TM.

TOTAL RECALADAS AÑO 1990
EN CABOTAJE: 3.591

ACTIVIDAD PESQUERA NACIONAL

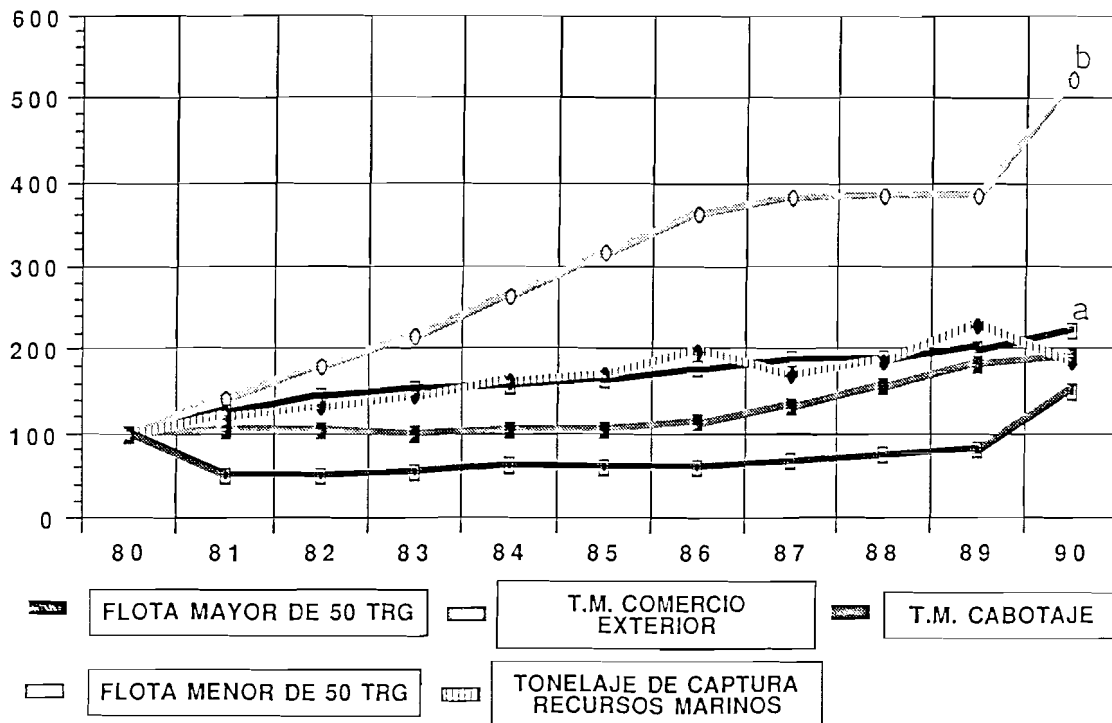
PESCADORES ARTESANALES : 42.420
FLOTA PESQUERA : 31.681 NAVES
INDUSTRIAS PESQUERAS EN OPERACION : 365
TOTAL CAPTURA NACIONAL PESCADOS Y ALGAS : 5.366.722 TONS
PRODUCCION NACIONAL PRODUCTO ELABORADO : 1.449.015

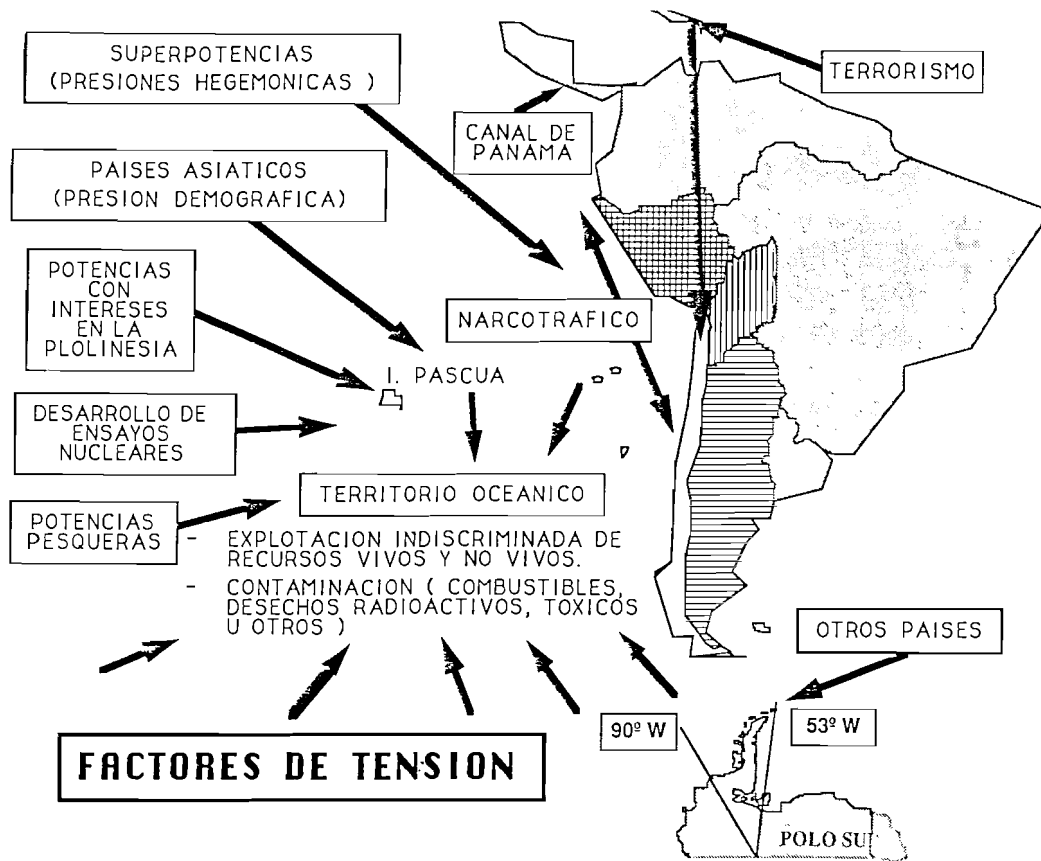
PROMEDIO ANUAL DE RECALADAS DE NAVES MENORES Y
ESPECIALES A PUERTOS NACIONALES: 479.280



EVOLUCION DE LOS INTERESES MARITIMOS DE LA NACION

PERIODO 1980 - 1990





MODELO DE COMPARACION DE CAPACIDADES

