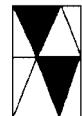


Donación de:
F. Rojas Aravenne
Oct. 198

Jorge Domínguez, Editor

SEGURIDAD INTERNACIONAL, PAZ y DEMOCRACIA EN EL CONO SUR



Inter-American
Dialogue

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Diálogo Interamericano de Washington y la FLACSO-Chile. Esta colaboración se establece en el marco general de actividades del Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) que se realiza gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, y el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. El presente libro es producto del trabajo conjunto entre el Diálogo Interamericano y FLACSO-Chile.

El Diálogo Interamericano es un destacado centro de análisis de políticas e intercambio de ideas e información sobre los asuntos del Hemisferio Occidental.

FLACSO-Chile y el Diálogo Interamericano agradecen a la University of Pittsburgh Press por su colaboración y autorización para la presente publicación.

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 involucradas.

355 Domínguez, Jorge, ed.
D671 Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Diálogo Inter-Americano, 1998
221 p.
ISBN: 956-205-114-5
Publicación resumida Domínguez, Jorge, ed. *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the post-cold war era*, University of Pittsburgh Press, 1998.

1. PAZ 2. DEMOCRATIZACION 3. SEGURIDAD REGIONAL
4. ARGENTINA 5. BRASIL 6. CHILE 7. AMÉRICA LATINA 8. CARIBE
9. ESTADOS UNIDOS

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 103.564. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955
Fax: (562) 225 4687
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A. DOS
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Presentación	5
<i>Peter Hakim y Michael Shifter</i>	
Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría	13
<i>Jorge I. Domínguez</i>	
El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina	49
<i>David R. Mares y Steven A. Bernstein</i>	
Las políticas de seguridad de Argentina: su lógica y contexto regional	81
<i>Carlos Escudé y Andrés Fontana</i>	
Transición y relaciones civiles-militares en Chile: contribuciones en un nuevo marco internacional	125
<i>Francisco Rojas A.</i>	
Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur	159
<i>Mónica Hirst</i>	
Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad?	189
<i>Michael C. Desch</i>	

El uso de la fuerza en las relaciones internacionales de América Latina¹

David R. Mares y Steven A. Bernstein

Durante la década de 1980 la guerra entre Estados amenazó a América Latina. Los argentinos lucharon en contra de los ingleses y se prepararon para enfrentar a los chilenos; los peruanos tuvieron dos roces serios con los ecuatorianos; los Centroamericanos se vieron bastante involucrados en las guerras civiles de sus vecinos, e incluso las más largas democracias del continente, Colombia y Venezuela, movilizaron sus tropas en la frontera. Además, Estados Unidos invadió Granada y Panamá, amenazó a Cuba y estimuló los conflictos centroamericanos con maniobras militares, suministrando material bélico y con una retórica nada diplomática. Un estudio de la situación en América Latina afirmó que había más de 30 "puntos de conflicto" a partir de disputas de tipo territorial, ideológicas, de proyección de poder, de competencia sobre recursos naturales y sobre refugiados.²

-
- 1 Este trabajo fue preparado para el Proyecto sobre Paz y Seguridad Interamericana patrocinado por el Diálogo Interamericano. Quisiéramos agradecer a Randolf M. Siverson por proporcionarnos el banco de datos sobre las disputas interestatales militarizadas y a los participantes del proyecto por sus comentarios. El Institute on Global Conflict and Cooperation de la Universidad de California nos financió una parte del estudio. Por supuesto, asumimos toda la responsabilidad por los puntos de vista aquí expresados.
 - 2 Michael A. Morris and Víctor Millán, eds., **Controlling Latin American Conflicts**, Boulder: Westview, 1983, pp. 2-5; véase también, Jorge I. Domínguez, "Ghosts from the Past: War, Territorial and Boundary Disputes in Mainland Central and South America Since 1960", en **MS. Harvard University, Department of Government**, 1977.

Lo que hace que este período sea tan interesante, aparte de su drama humano, es que la zona no había experimentado conflictos interestatales tan agudos desde 1930. Este capítulo utiliza un análisis empírico de la historia de las disputas interestatales militarizadas (MID) en Latinoamérica para responder a tres preguntas que surgen de la experiencia de los ochenta. ¿Qué fue lo que cambió en las relaciones interamericanas que produjo este nuevo brote de violencia internacional? ¿Qué predice esta experiencia sobre el futuro de las relaciones interamericanas? ¿Cómo podrían manejarse mejor los conflictos internacionales en la zona?

Al contrario de lo que se suele creer, el uso de la fuerza es algo que se ha dado a lo largo de la historia en las relaciones de América Latina. Por lo tanto, debemos comprender cuales son los factores que llevan a que los Estados latinoamericanos decidan utilizar o no la fuerza, de manera de poder crear mecanismos apropiados para resolver a las disputas regionales. La respuesta que nosotros proponemos enfatiza la importancia del fracaso de la diplomacia, los cambios en el balance de poder a nivel local, y el subdesarrollo económico y político como catalizadores de la militarización de los conflictos, aún entre las democracias de la zona.

Para el caso de los conflictos al interior de América Latina, el fracaso de la diplomacia para prevenir o resolver temas de larga data, hace que el potencial de un conflicto bélico en la zona siga siendo importante. Un deterioro en el balance de poder militar local produce las condiciones bajo las cuales hasta los demócratas temen que estas viejas discrepancias se encuentren en condiciones apropiadas para una resolución inmediata y violenta. Además, tanto los líderes democráticos como los autoritarios encuentran amenazas a su capacidad de gobernar provenientes de la situación nacional de subdesarrollo económico y político; lo que los lleva a buscar chivos expiatorios fuera del país, en los países vecinos.

Este trabajo tiene dos secciones. La primera analiza el patrón histórico del conflicto regional. Existen muchos malentendidos y concepciones erradas respecto al conflicto interestatal en América Latina y esto ha llevado tanto a análisis como a políticas no apropiadas al asunto. Entre estos errores, el principal ha sido el mito de que América Latina es una región pacífica. Esta primera sección, por una parte destruye el mito y por otra nos sugiere porque las disputas militarizadas ocurren en la zona. La segunda

sección ofrece algunas propuestas para una resolución más pacífica de los desacuerdos en la zona.

El patrón histórico de las disputas militarizadas en la región

América Latina ha sido relativamente pacífica conforme a la experiencia internacional. Si tomamos en cuenta la cantidad de Estados, además de sus años de existencia, hasta 1993 sólo en África había menos MID que en América Latina.³ Sin embargo, en América Latina la fuerza militar ha sido utilizada constantemente en sus políticas exteriores, uso que se aceleró a partir de fines de la década de los setenta.

En el siglo veinte ha habido más de doscientas instancias en las cuales los Estados de América Latina han amenazado o utilizado directamente la fuerza militar, o en donde han sido objeto de amenazas o del uso de la fuerza por parte de Estados no latinoamericanos. Las democracias se han disparado unas a otras, un país sin fuerzas armadas fue invadido dos veces por su vecino (Costa Rica por Nicaragua durante la década de los 1950, bajo el gobierno de Somoza), y ha habido ocho guerras conforme a la definición más conocida -1.000 bajas en campo de batalla-, y otra con más de 800 muertos.⁴ Durante la década de 1970, Perú

3 Charles S. Gochman and Zeev Maoz, "Militarized Interstate Disputes, 1816-1976", en **Journal of Conflict Resolution**, 28:4 December 1984 pp. 605-612, combinan a los datos para Estados Unidos y América Latina en la "Región América". Pero su propio estudio demuestra que las grandes potencias tienen más posibilidades de involucrarse en una guerra y por lo tanto los datos para esta región sobreestiman el comportamiento de América Latina en las MID. El banco de datos "Militarized Interstate Disputes" (Disputas Interestatales Militarizadas) examina las disputas en el mundo entre 1816 and 1976 en las cuales la fuerza militar fue amenazada oficialmente, movilizada en una demostración de fuerza, o utilizada en combate. Una versión revisada y actualizada del banco de datos se discute en Zeev Maoz and Bruce Russett, "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986", en **American Political Science Review**, 87:3, 1993.

4 Según el índice más usado por los analistas, que es el de un mínimo de 1,000 muertos en los campos de batalla, incluidos los que murieron en hospitales debido a sus heridas. Ha habido ocho guerras en América Latina en este siglo: las Segunda y Tercera Guerras Centroamericanas de 1906 y 1907; República Dominicana-Haití, 1937; Bolivia-Paraguay 1931-35; Ecuador-Perú 1939-1941; El Salvador-Honduras, 1969; Argentina-Gran Bretaña, 1982; y Ecuador-Perú 1995. Los datos provienen de banco de datos MID, con la

y Chile se encontraron en una carrera armamentista y en 1995 el Presidente peruano admitió que su país se había preparado para una guerra con Chile.⁵ En 1978 la guerra entre Argentina y Chile se evitó literalmente en el último minuto, aún cuando siguieron los roces militares hasta 1984.⁶ Queda en evidencia que estos Estados no conforman una comunidad de seguridad donde la guerra entre sus miembros es impensable.

No quisiéramos sugerir que América Latina no haya progresado en sus intentos por controlar los conflictos violentos. Las guerras del siglo pasado tuvieron características muy distintas a las de este siglo: duraron más tiempo, involucraron a más de dos participantes; y tuvieron consecuencias mucho más dramáticas en cuanto a muertos y la extensión de territorio en disputa. No obstante, los costos en términos humanos y económicos de las disputas militarizadas en el presente siglo nos obligan a enfocarnos en como bajar el número de estas disputas (si no es eliminarlas por completo) y no quedarnos satisfechos con la relativa paz internacional alcanzada en la región.

El uso de la fuerza militar en la región no se limita a los países latinoamericanos. Estados Unidos, cuyos intereses de seguridad en la región comienzan en la presidencia de Thomas Jefferson y no con James Monroe⁷, ha sido un participante activo en la historia de las disputas militarizadas en América; según el banco de datos sobre las DIM, Estados Unidos ha utilizado o amenazado públicamente con utilizar la fuerza militar en contra de países latinoamericanos 34 veces entre 1900 y 1993. Si incluyéramos los usos clandestinos de la fuerza (algo que no se encuentra en los datos sobre las MID), la política militarizada de Estados Unidos en la zona superaría los casos ya mencionados.

excepción de los de 1995, que salieron de mis entrevistas confidenciales con analistas militares de Ecuador, Perú y Estados Unidos (véase David R. Mares, "Deterrence Bargaining in Ecuador and Peru's Enduring Rivalry: Designing Strategies Around Weakness", en **Security Studies** Winter 1995/96); además, los datos para el conflicto entre la República Dominicana y Haití son de J. Lloyd Mecham, **The United States and Inter-American Security, 1889-1960**, Austin: University of Texas Press, 1962 pp.175-176.

5 CHIP News, Santiago: Chile Information Project, March 3, 1995.

6 Thomas Princen, **Beagle Channel Negotiations**, Washington: Pew Case Study Center, 1988: #401, p. 14.

7 El principio de la "no-transferencia" del presidente Jefferson fue un precursor de la Doctrina Monroe de 1823. Ernest R. May, **The Making of the Monroe Doctrine**, Cambridge: Harvard University Press, 1975.

Nuestro análisis comienza con el fin de las guerras de independencia y las que les siguieron entre los nuevos países independientes para establecer las identidades nacionales y las delimitaciones fronterizas fundamentales. En Sudamérica las identidades territoriales modernas se establecieron básicamente con el fin de la Guerra del Pacífico en 1884; sólo Brasil continuó expandiéndose y lo hizo de manera relativamente pacífica. En Centroamérica y México, no fue hasta la Tercera Guerra Centroamericana de 1907 que se aceptó que ya no se podía recrear a la Confederación Centroamericana por vía de la fuerza. Para el caso de Cuba es 1902, cuando Estados Unidos le concedió su independencia formal con la aceptación cubana de la Enmienda Platt a su constitución (que entrega a Estados Unidos el derecho de intervenir en los asuntos cubanos) y 1904 para Haití y la República Dominicana (año en que se promulgo el corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe). La base de datos MID se extiende hasta 1993.

El Cuadro N°1 presenta los datos relevantes de las MID.⁸ Los datos se presentan agrupados en cinco categorías relevantes para el análisis: el número total de las MID; el número de años promedio entre disputas militarizadas; la escalada de las MID hasta la guerra; el número total de participantes en las MID; y si el uso de la fuerza fue utilizado por el iniciador del conflicto. No existen los datos relevantes para analizar el comportamiento de los países que fueron los blancos en las disputas.

Cuadro N° 1
Disputas interestatales militarizadas en América Latina
después del periodo nacional
Total MIDs

	total MIDs^{a/}	disputas por año	guerras MID
Sud América	127	110/127	3/127
1884-1993		0.87	0.024
América Central	110	87/110	3/110
1907-1993		0.79	0.027

(Continúa...)

8 Para hacer manejables los datos, los pocos MID con los Estados fuera del hemisferio occidental (con Gran Bretaña, Francia, Alemania y Japón), fueron excluidos del análisis, con la excepción de la Guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña.

Características de la participación en MIDs

	<u>total</u> <u>participantes</u>	<u>fuerza^{b/} por</u> <u>iniciadores</u>	<u>fuerza^{d/} por</u> <u>blancos</u>
Sud América	290	91/147	-- ^{c/}
1884-1993		0.62	
América Central^{c/}	170	51/73	-- ^{c/}
1907-1993		0.70	

- a/ Excluye las dos Guerras Mundiales y la de Corea. Véase la explicación en el texto.
- b/ Se define como uso de la fuerza cuando la MID alcanza un nivel de hostilidad de 4 o 5; esto lo distingue de la simple amenaza verbal o la demostración de fuerza.
- c/ Incluye a América Central, Panamá, México, Cuba, Haití y la República Dominicana.
- d/ La muestra tiene demasiados valores faltantes en cuanto a esta variable para ser confiable.

Fuente: Banco de datos MID

A partir del Cuadro Nº 1 podemos afirmar que en promedio cada año ocurre una disputa militarizada interestatal (el promedio es de 0,87 años en Sudamérica y de 0,79 años en Centroamérica). Estas disputas suelen empezar con el uso abierto de la fuerza, en vez de con una amenaza de utilizarla (las proporciones relevantes son de 62% de las MID en Sudamérica y de 70% en Centroamérica). Desafortunadamente, no tenemos datos que nos pudiera permitir evaluar la respuesta de los blancos a dichas amenazas. Aún cuando las disputas inter-americanas aumentan en escala y se militarizan, es extremadamente raro que se desarrollen hasta llegar a una guerra (1.000 bajas en campo de batalla); sólo un 2,4% de las MID en América del Sur y 2,8% en Centroamérica evolucionaron hasta la guerra. Estos datos apoyan a los analistas que indican que los gobiernos latinoamericanos militarizan las disputas para conseguir ventajas diplomáticas y de política interna, en vez de preparar realmente una guerra.⁹

9 Bryce Wood, **The United States and Latin American Wars, 1932-1942**. New York: Columbia University Press, 1966; Jorge I. Domínguez, "Los conflictos internacionales en América Latina y la amenaza de guerra" en **Foro Internacional**, 97 XXV:1, July-September 1984, pp. 1-13.

Utilizamos algunos análisis de correlaciones estáticas y de modelos de prueba para inferir patrones causales en esta historia de disputas militarizadas. Por las limitaciones que presentaban los datos sobre variables militares antes de 1948 nos pareció inapropiado extender el análisis a los años anteriores; por lo tanto, estos modelos sólo cubren el período que va desde 1948 hasta 1993. Ya que el análisis de las causas de las MID necesariamente tiene que considerar la no existencia de una disputa militarizada, incluimos los datos de los años en que no hubo tales disputas. Los puntos relevantes en los modelos de prueba son unidades diádicas (países colindantes en pares) en una serie de tiempo agregado (pooled time series analysis).

Así, el par Chile-Argentina constituye 46 puntos (1948-93), el de Argentina-Brasil otros 46, Guatemala-Honduras 46, etc. Dado el poder convencional de proyección de Estados Unidos, consideramos como país con características colindante a cada Estado latinoamericano. También tenemos interés en examinar las relaciones entre países latinoamericanos, y por lo tanto utilizamos a los mismos modelos pero excluyendo a Estados Unidos. Estos procedimientos nos llevan a más de 11.200 observaciones para el análisis cuando se incluye a Estados Unidos, y a más de 10.000 cuando nos enfocamos sólo en las relaciones intra-latinoamericanas.

La literatura relevante nos ofrece cantidad de variables causales para explicar la proclividad de los Estados a involucrarse en disputas militarizadas. Examinaremos los tres factores más citados para el caso de las Américas: la vigilancia de la fuerza hegemónica (Estados Unidos); los desequilibrios militares, y la existencia o no de regímenes democráticos. Dada la rareza de la guerra, no pudimos analizar a los factores que pudieran distinguir entre la militarización de un conflicto y su escalada hasta la guerra (1,000 muertos en campos de batalla).¹⁰

i. Las variables causales

Hegemonía: La mayoría de los analistas que estudian los conflictos interestatales en América Latina argumentan que Estados Unidos juega un rol de vigilante en la región que limita fuertemen-

10 David Spiro "How Liberalism Produces Democratic Peace", en **International Security**, 19:2, Otoño 1994.

te la posibilidad de que un país latinoamericano utilice la fuerza militar en contra de otro país de la región; pero no significa que Estados Unidos no utilice la fuerza en contra de algún país latinoamericano.¹¹ Las facultades que permiten a Estados Unidos manejar las relaciones internacionales hemisféricas incluyen sanciones de tipo diplomático, económico y hasta militar. Dada la preponderancia del poder estadounidense, algunos analistas suponen que la existencia de MIDs en la región ha disminuido,¹² y

-
- 11 Las instituciones inter-americanas podrían estar en desacuerdo con las definiciones y las propuestas de Estados Unidos, pero fueron incapaces de frenar la acción estadounidense una vez que ellos decidieron que sus intereses nacionales no podían ser defendidos en el contexto multilateral. Por ejemplo, en el caso panameño, Estados Unidos prefería que la OEA sacara al Presidente General Manuel Noriega, pero los miembros latinoamericanos rechazaron su argumento de que la dictadura representara una amenaza a la seguridad hemisférica. Pero en vez de cambiar de opinión, Estados Unidos llevó a cabo una invasión unilateral para terminar con lo que definía como una amenaza.
 - 12 La lista de los analistas que afirman casualmente que Estados Unidos ha podido controlar los conflictos interestatales en América Latina es larga. Véase por ejemplo: Phillippe C. Schmitter, "Introduction", en Schmitter, ed., **Military Rule in Latin America**. p.xi; Carlos Portales, "Seguridad regional en Sudamérica"; Heraldo Muñoz, "Beyond the Malvinas Crisis", en **Latin American Research Review**. XIX:1 1984; Richard Millett, "The Limits of Influence: The United States and the Military in Central America and the Caribbean", en Goodman, et. al., **The Military and Democracy**. Discusiones más desarrolladas acerca del impacto positivo de Estados Unidos para América Latina en este campo se encuentran en Wood, **The United States and Latin American Wars, 1932-1942**; Domínguez, "Los conflictos internacionales en América Latina y la amenaza de guerra"; y Clifford E. Griffin, "Power Relations and Conflict Neutralization in Latin América", en **International Studies Working Paper**, Hoover Institution, March 1992. Griffin trata de probar la hipótesis de que la preponderancia del poder produce la paz a través de un análisis de las diadas geográficamente unidas en América Latina entre 1900 y 1980. Su análisis estadístico no apoya la hipótesis, pero concluye de manera misteriosa que la prevención y neutralización de los conflictos en América Latina podía ser en gran medida, aunque no exclusivamente, dado por la preponderancia del poder de Estados Unidos en la región. (p.25). Sin embargo, porque los propios datos que el utiliza (que son las MID) demuestra claramente que el conflicto no se da sólo entre países colindantes, ni sólo entre países latinoamericanos, y además no justifica su decisión de escoger al año 1900 para comenzar el análisis, creemos que nuestro análisis es más apropiado para probar la hipótesis de preponderancia del poder.

por lo menos uno de ellos asegura que América Latina carece de amenazas a su seguridad gracias a Estados Unidos.¹³

Se han atribuido tantas cosas, tanto buenas como malas, a la hegemonía estadounidense en América Latina, que si deseamos usar el concepto en términos analíticos debemos tener bien claro que queremos decir con "hegemonía" y cual es la lógica que lleva a que tenga ciertas implicaciones para las MIDs en la zona. La hegemonía no implica tener un imperio en el cual el hegemón pueda controlar todas las acciones de sus subordinados. Sin embargo, ser hegemón necesariamente supone que los Estados subordinados no deberán realizar acciones que pudieran causar descontento del hegemón, como sería el uso no autorizado de la fuerza en las relaciones internacionales de la zona.

La preponderancia de Estados Unidos en Sudamérica data desde fines de la Primera Guerra Mundial (1918). Los ingleses retiraron sus flotas de la zona y Estados Unidos empezó a consolidar su penetración económica en la región, la que es resultado de la guerra en el continente europeo. Podemos fechar la hegemonía estadounidense en Cuba en 1898, en la Isla la Española en 1904 y en Centroamérica desde 1907.¹⁴ Desafortunadamente, las fechas establecidas para los casos de Centroamérica y el Caribe resultan ser demasiado cercanas a las fechas de independencia o al fin de las guerras de identidad nacional para permitirnos hacer distinciones entre el comportamiento de estos países en un período pre-hegemónico. Lo que si se desprende del banco de datos sobre MIDs es que la hegemonía estadouni-

13 Robert Rothstein, **Alliances and Small Powers**, New York: Columbia University Press, 1968, p. 5.

14 La enmienda Platt de 1901 estableció la hegemonía estadounidense sobre la recién independiente Cuba, pero no fue hasta el Corolario Roosevelt de la Doctrina Monroe (1904) que se eliminó a los rivales europeos en la zona del Caribe. En el caso centroamericano, la preponderancia de Estados Unidos data del fin de la mediación conjunta con México, alrededor del año 1907. Robert John Deger, Jr. "Porfirian Foreign Policy and Mexican Nationalism: A Study of Cooperation and Conflict in Mexican-American Relations, 1884-1904" unpublished Ph.D. dissertation, Indiana University, 1979; David R. Mares, "Mexico's Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986", en **Latin American Research Review**, XXIII:3 1988; y dos libros por Dana G. Munro, **The United States and the Caribbean Area**, Boston: World Peace Foundation, 1934 e **Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean 1900-1921**, Princeton: Princeton University Press, 1964.

dense no significó la paz absoluta en Centroamérica o en el Caribe, pero no podemos saber si es que tal hegemonía contribuyó a una disminución o a un incremento de las MID en la zona. Por lo tanto, sólo podemos analizar el impacto de la hegemonía sobre los países sudamericanos.

Cuadro N° 2

**La hegemonía estadounidense y las MID en Sud América
Características de las MID**

Características Hegemónicas	Total DIMS	MID/ año	Fuerza por Lado A	Fuerza por Lado B
NO (1884-1917)	47	34/47 0.72	22/32 69%	--a/
SI (1918-1993)	80	76/80 0.95	69/115 60%	--a/

a/ La muestra tiene demasiados valores faltantes en cuanto a esta variable para ser confiable

Fuente: Banco de datos MID (Military Interstate Disputes)

El Cuadro N° 2 demuestra que por si misma la hegemonía es insuficiente para explicar el uso de la fuerza en las políticas exteriores de América del Sur. Durante la época pre-hegemónica, los sudamericanos militarizaron sus disputas con menor frecuencia que cuando estuvieron bajo la hegemonía estadounidense (una MID en promedio cada 0,72 años, comparado con una cada 0,95 años). El uso de la fuerza por el iniciador de una disputa si disminuyó durante la época hegemónica, de un 69% a un 60% de las veces, pero esta última cifra sigue siendo demasiado alta como para sostener que el hegemón tuvo un impacto fundamental sobre la decisión de utilizar o no la fuerza en una disputa internacional.

El Cuadro N° 2 utiliza un indicador "objetivo" de la hegemonía; pero podría ser que lo importante de la hegemonía no sea su capacidad real sino su voluntad para utilizar dicha fuerza. Desde este punto de vista, un autor plantea que el creciente nivel de violencia en los conflictos sudamericanos de los años treinta se

explica por la reticencia de Estados Unidos de disciplinar a los países de mal comportamiento.¹⁵ Sería muy difícil distinguir períodos de voluntad y no voluntad estadounidense en los datos que estamos analizando, pero las épocas más recientes nos dan suficiente material para probar esta proposición. Estados Unidos demostró claramente su voluntad de actuar durante los años 1989-1993 invadiendo Panamá, haciendo los preparativos para invadir Haití e imponiéndole sanciones a Perú luego del autogolpe del presidente Alberto Fujimori en 1992, sancionando luego a Guatemala durante la corta vida del golpe de 1993. A pesar de esta actividad por parte del hegemon, hubo cinco MIDs en cuatro años, incluyendo MIDs entre las diadas democráticas Colombia-Venezuela, Honduras-Nicaragua, y Ecuador-Perú. Hubo hasta una guerra entre estos dos últimos en 1995. En resumen, la credibilidad del hegemon para sancionar no parece ser un determinante importante para la militarización o no de las disputas entre los países de la región.

La Democracia es una variable controvertida, tal como se demuestra en la literatura sobre la redemocratización en América Latina.¹⁶ El debate gira básicamente alrededor de si debe conceptualizarse como algo que simplemente existe o no, o si debemos tratar de captar graduaciones de democracia. Y si optamos por medirla como una variable continua, ¿Cuáles serán los componentes a medir y que peso debemos asignar a cada componente en la elaboración de los rangos democráticos?

Afortunadamente, para nuestros propósitos una medición dicotómica es suficiente por las siguientes razones. Primero, los fundamentos teóricos de la tesis de la paz democrática no consideran que los grados de democracia sean un aspecto importante.¹⁷ También existen razones de tipo metodológico que nos aconsejan utilizar una variable dicotómica. El principal banco de datos sobre la democracia utiliza una escala de Ademocratibi-

15 Wood, *The United States and Latin American Wars*, op.cit.

16 Brian Loveman, "Protected Democracies and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993, en *Journal of InterAmerican and World Affairs*, 36:2, Summer 1994; sobre el punto en general, vease a David Beetham, *Defining and Measuring Democracy*, Thousand Oaks: Sage, 1994.

17 Michael Doyle, "Liberalism and World Politics", en *American Political Science Review*, 80:4, 1986, pág. 1151-61.

dad” que va desde 0 hasta 10, su clasificación de los regímenes latinoamericanos está hecha de una manera que no es aceptada por los analistas de la región. Por ejemplo, el Chile de los años sesenta, época en que los campesinos y los obreros estaban siendo movilizados a un grado jamás visto, por una pugna entre tres partidos políticos, manteniendo elecciones competitivas por años, es clasificado con un valor democrático de sólo 6. Finalmente, ni los políticos ni los diplomáticos hacen estas distinciones minuciosas cuando se refieren a la situación interamericana o a la relación entre la democracia y la paz; en lugar de ello se basan principalmente en el hecho de que hayan elecciones competitivas de acuerdo a las constituciones.

Por todas las razones anteriores, nuestra variable democracia se define dicotómicamente como sí o no. Se considera a un país como democrático en cualquier año en que haya logrado un nivel de 6 o superior en el banco de datos *[Polity II]*. Utilizando esta definición, de los “años regímenes” examinados -de 1884 a 1993 para los países sudamericanos y de 1907 a 1993 para los de Centroamérica y el Caribe- el 23% (433) se clasifican como democráticos. (Se dividen en 274 años regímenes democráticos en Sudamérica y 159 años regímenes para Centroamérica y el Caribe).

El Cuadro Nº 3 presenta dos visiones de la relación entre democracia y uso de la fuerza en disputas interestatales. La tesis de la paz democrática nos indica que aún cuando una democracia no utilizaría la fuerza en contra de otra democracia, si se defendería frente a una “agresión”. Según este argumento, dado que existen muchos regímenes no-democráticos en el sistema internacional los países democráticos bien pueden buscar la paz pero no tienen la oportunidad para ser pacíficos. Es así que el uso de la fuerza por parte de los regímenes democráticos se explica dentro de la tesis de la paz democrática.

La sección A del Cuadro Nº 3 investiga la participación de un régimen en una MID sin tomar en cuenta la naturaleza democrática de su adversario, mientras que en la sección B se toma como sujetos a todas las diadas en que ambos son democráticos. Si la tesis democrática es suficiente para explicar el uso de la fuerza en las disputas interestatales, debemos de encontrar que las democracias utilizan la fuerza en la sección A y que no militarizan sus disputas en la sección B.

Cuadro N° 3

**La participación de las democracias
en las MID latinoamericanas después del período nacional^{a/}**

A. Análisis Monádico

	<u>Revisionistas</u>	<u>No-revisionistas</u>
Participantes Democráticos	131	211

B. Análisis de las Díadas

	Díadas totales	MID	% del total
Democráticas	1,699	19b	1.12%
No-democráticas	13,217	157	1.19%
Díadas mixtas	8.082	154	1.91%

- a/ Sud América 1884-1993 y América Central 1907-1993, las díadas incluyen a Estados Unidos pero no a los Estados europeos. Véase el texto para aclaraciones.
- b/ Incluye a cinco MIDs entre Ecuador y Perú que no fueron anotados en el banco de datos MID. Carlos E. Scheggia Flores, **Origen del Pueblo Ecuatoriano y Sus Infundadas Pretensiones Amazónicas**, Lima: Talletres de Línea, 1992, p. 61, reporta una MID en 1983; Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno del Ecuador, **Hacia la Solución del Problema Territorial con el Perú**, Quito, 1992 anota MIDs en enero y abril de 1985, abril 1988 y 1989.

Fuente: Banco de datos MID, más las revisiones anotadas.

El análisis monádico en el Cuadro N° 3 apoya a la noción de que las democracias no se comportan de manera pacifista. Las democracias si participan en las disputas interestatales militarizadas de América Latina, tanto como defensoras como retadoras del *statu quo*. Tal como se indicó arriba, los que propugnan la tesis de la paz democrática no encontrarían ningún inconveniente con este resultado, dada la existencia en la región de regímenes no democráticos. El análisis díada del Cuadro N° 3, sin embargo, sugiere que las democracias tampoco son muy pacíficas entre ellas.¹⁸ En las díadas de Estados Unidos y un país latinoamericana

18 Las díadas utilizadas en estos cálculos excluyen las entre América Latina y Europa. Por esta decisión se eliminaron seis díadas democráticas. Pero para calcular las díadas totales incluyendo los países europeos se hubiese

no, así como en las diadas latinoamericanas, las democracias se encuentran en MIDs entre ellas mismas en casi igual proporción que las diadas no-democráticas (el 1,12% de los años en que hubo diadas democráticas tuvieron MIDs, mientras que para las diadas no-democráticas la cifra fue de 1,19%).

Claramente las democracias en América Latina utilizan la fuerza en sus disputas internacionales. Los propugnantes de la tesis de la paz democrática tratarían de encontrar el problema en las relaciones civiles-militares, viendo el grado de influencia de los militares sobre las autoridades civiles. Algunos analistas creen que en aquellas democracias en las cuales los militares gozan de autonomía frente a los civiles, los conflictos tienen una mayor probabilidad de militarizarse, en tanto los militares tienen una mayor capacidad para imponer sus preferencias de acción sobre los gobernantes. En Sudamérica en particular, el gran grado de autonomía militar y de prerrogativas en Chile, no es un tema fácil para sus vecinos.

Empero, la lógica de este argumento no es tan evidente. Cuando las instituciones militares han sido entrenadas y equipadas para enfrentar amenazas internas, pueden no estar preparadas para entrar en conflicto con otras fuerzas militares. Esto ha llevado a algunos analistas a hipotetizar que los gobiernos con tales fuerzas militares serían más pacíficos; no sólo no iniciarían una disputa militarizada, sino que tampoco responderían si fueran blancos porque temerían una escalada en los conflictos más allá de sus capacidades.¹⁹ Además, sabemos que los militares profesionalizados son renuentes a utilizar la fuerza en una crisis internacional a menos que una solución armada sea viable; son los líderes civiles los que suelen presionar a los militares a res-

requerido o que elaboráramos una lista de diadas políticamente relevantes para los Estados fuera del hemisferio (y no sólo los de Europa), o que desarrolláramos una lista exhaustiva de las diadas internacionales que incluyesen a América Latina. Lo primero hubiera producido resultados sesgados, mientras que lo segundo habría producido resultados que no tuvieran interés, desde el punto de vista estadístico habríamos tenido un denominador extremadamente amplio y las proporciones resultantes en un MID serían insignificantes.

19 Stanislaw Andreski, "On the Peaceful Disposition of Military Dictatorships" *Journal of Strategic Studies* 1980:3 December. La lógica del argumento es aplicable a las democracias en las cuales los militares mantienen autonomía suficiente para ser un actor determinante en la política exterior.

ponder.²⁰ Aún en las crisis internas, los oficiales militares son generalmente renuentes a ser llamados a solucionar conflictos.²¹ Por lo tanto, la hipótesis de que la dominación militar de un sistema político o la autonomía de la institución militar hace que la política exterior de un país sea más militarizada, debe ser sujeta a un análisis riguroso antes de ser aceptada; pero tal análisis es problemático. El banco de datos "*Polity II*" intentó categorizar el nivel de dominación militar sobre el sistema político (como los dictadores deben tener un control efectivo de los militares, este no es solo un problema de las democracias). Sin embargo, como los investigadores no pudieron coincidir en la clasificación de un gran número de casos, esta variable no se utilizó en nuestro estudio. El problema analítico se puede ver claramente en el caso de Perú actual: algunos analistas afirman que el presidente Alberto Fujimori utiliza los militares, mientras que otros argumentan lo contrario.²²

En fin, encontramos de nuevo que una explicación para el uso de la fuerza militar en las relaciones internacionales de América Latina, en base a un sólo factor es insuficiente. Sin embargo, la democracia bien puede hacer la diferencia si tomamos en consideración otras variables. Para probar esta hipótesis diseñaremos un análisis de prueba multivariado (*multivariate probit analysis*) incorporando el carácter democrático de la diada como un variable explicativa (DEMDYAD).

El balance de poder en la diada. Los países latinoamericanos tienen poco poder ofensivo. La situación geográfica hace que la ofensiva sea difícil en la mayoría de los puntos fronterizos en disputa: Campos de Hielo y estrechos fiordos de navegación separan a Argentina y Chile en el sur; también los separa los Andes, al igual que a Chile y Bolivia; el desierto de Atacama permite que Chile mine su frontera con Perú; y la jungla amazónica hace que sea difícil sostener acciones beligerantes de gran envergadura entre Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana y Brasil.

20 Richard K. Betts, **Soldiers, Statesmen and Cold War Crises**, Cambridge: Harvard University Press, 1977.

21 Alfred Stepan, **The Military in Politics**, Princeton: Princeton University Press, 1971.

22 Entrevistas con el periodista peruano Gustavo Gorriti, San Diego, CA, 5 de junio de 1995 y el analista peruano Enrique Obando, Washington, D.C., 30 de septiembre de 1995.

Ahora bien, la geografía por si sola no es garantía suficiente para la seguridad ya que un país puede creer que el otro no está preparado para un enfrentamiento porque confía en sus ventajas geográficas. La invasión de Aníbal a Roma por los Alpes es sólo un ejemplo de lo exitosa que puede resultar la sorpresa estratégica²³.

Cuando nos enfocamos en el material bélico, vemos que la capacidad ofensiva de los militares latinoamericanos es bastante limitada. Sólo Argentina, Venezuela y Perú poseen escuadrones de bombarderos,²⁴ pero estos son los viejos, lentos y vulnerables "Canberras". Los caza-bombarderos de Argentina, Chile y Brasil no tienen la capacidad de llevar bombas suficientes para provocar un daño significativo al oponente. Aun los "Mirage" de la fuerza aérea más poderosa de la región, la de Argentina, no pudieron utilizar sus "afterburners" durante el combate por las islas Malvinas y regresar después a su base aérea.²⁵ Ninguno de los ejércitos ha preparado el apoyo logístico para mantener un ejército moderno en territorio enemigo.

Sin embargo, ni una geografía que dificulta el ataque ni las limitadas capacidades ofensivas han sido suficientes para proveer a los países de la zona de un grado de seguridad aceptable. En 1932, Perú fracasó en su intento por apropiarse de la zona de Leticia en la amazonia colombiana, pero una década después sí tuvo éxito conquistando la zona amazónica que Ecuador reclamaba. Un factor importante en la victoria peruana fue el uso de paracaidistas, su primer uso en la zona latinoamericana.²⁶ En 1881 Chile evitó el obstáculo del Desierto de Atacama transportando las tropas por vía marítima, tomando así la capital peruana.²⁷ Los dos países más pobres de Sudamérica, Bolivia y Paraguay, se masacraron por tres años (entre 1932-35) en una lucha

23 Para la importancia de lo inesperado en los diseños estratégicos, véase Edward N. Luttwak, en **Strategy**, Cambridge: Belknap Press for Harvard University Press, 1987.

24 CLADDE-RIAL, **Estudio Estratégico de América Latina 1988** sección IV.

25 Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, 1987, citado en Andrés Fontana, "Percepción de amenazas y adquisición de armamentos: Argentina 1960-1989" en VA Rigoberto Cruz Johnson and Augusto Varas Fernández, eds., **Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina** Santiago: FLACSO, 1993 pp. 112-13; Roy Braybrook, **Battle for the Falklands (3) Air Force** London: Osprey, 1982 pp. 8-9.

26 John Keegan and Andrew Wheatcroft, **Zones of Conflict**. New York: Simon and Schuster, 1986. p. 135.

27 Keegan and Wheatcroft, **Zones of Conflict**, p. 134.

por el Chaco. En 1978 Argentina creyó que podía sorprender a Chile atacando a su armada en el sur mientras su ejército entraba por el norte a través de los Andes; pero no llevó a cabo la invasión al darse cuenta de que los chilenos se encontraban preparados para defenderse.²⁸ Los argentinos tampoco creyeron que los británicos estaban en condiciones militares y políticas para quitarles las islas Malvinas una vez que sus fuerzas las hubieran ocupado.²⁹

Bajos niveles de gastos militares o de gastos en armas tampoco son suficientes para evitar que una disputa se militarice. El poder es relativo y lo que suele valer es el balance militar entre dos adversarios potenciales. El balance no implica equidad en lo militar, sino que los beneficios que resulten de la utilización de la fuerza sean menos que los costos que le puede imponer el blanco de la agresión. Según este razonamiento, la falta de una MID es el resultado de la disuasión de un iniciador por el balance de poder entre el y su blanco. Cuando ese balance cambie, el país que se beneficie con el cambio estará más dispuesto a utilizar la fuerza en una disputa.

El hecho empírico de la agresión esporádica en América Latina -a pesar de las desventajas geográficas y ofensivas- sugiere que debemos analizar posibles efectos de los balances de poder. Para fines de la investigación las relaciones de poder militar de las diadas se operacionalizaron de dos maneras distintas. Primero, construimos la variable MILITARY, utilizando índices de los gastos militares según el banco de datos "*National Capabilities*"³⁰. Quedó conformada de la siguiente manera: para cualquier diada el cambio en los gastos militares (respecto al año anterior) del lado A se dividió por el cambio en los gastos militares (respecto al año anterior) del lado B; de este modo, cualquier cambio en las capacidades militares relativas en una diada puede ser notado. Para evitar las distorsiones que pudieran darse si incluimos proporciones matemáticas con valores extremos mayores a 1 (que significarían a un cambio de más de 100% en las proporciones de las capacidades), a estos valores extremos se les dio el valor 1. Asimismo, los valores menores de -1, se codificaron como -1. Aunque los puntos extremos de 1 y -1 son algo arbitra-

28 Entrevista con Emilio Meneses, Director de Estudios de la Seguridad Nacional, Universidad Católica, Chile; véase también a la nota 5.

29 Gamba, *The Falklands/Malvinas War*. *passim*.

30 J. David Singer, *National Capabilities Database*, University of Michigan 1993.

rios, pensamos que de esta manera igual obtenemos indicación suficiente de un cambio significativo en las relaciones militares.

La variable LGMILLD es igual a MILITARY con la excepción de que considera el cambio en la relación de capacidades militares en el año previo a la disputa militarizada. Creemos que esta variable puede dar cuenta de modo más preciso de las dinámicas de los desbalances militares que pudieran llevar a la militarización de una disputa en el corto plazo.

ii. El modelo

El primer modelo que construimos especificó el comportamiento militarizado como una función de los cambios en el balance militar tanto en el año en que se dio la MID como en el año anterior a ella, además de la naturaleza democrática de la diada. Los resultados no fueron alentadores.

Cuadro N° 4

Modelo 1 de comportamiento en MID entre Estados Unidos y América Latina, 1948-1993

<u>Variable</u>	<u>Coefficiente</u>	<u>Error Estandard</u>	<u>Significancia</u>
Constante	-2.282	0.037	-----
MILITARY	0.069	0.047	0.14
LGMILLD	-0.040	0.045	0.37
DEMDYAD	-0.185	0.118	0.12

Fuente: Cuadro diseñado por los autores

Los valores estáticos de las variables que fueron hipotetizadas como causales en el Modelo 1 fueron muy superiores al valor promedio de significación estadística (0.05), y por lo tanto los resultados obtenidos podrían ser producto del azar en una proporción que supera lo considerado aceptable, para que a partir de este modelo pudieran diseñarse políticas de acción. Tales resultados sugieren que la variable no fue correctamente medida o que la hipótesis sobre su impacto en la decisión de militarizar un conflicto es incorrecta.

Existe una buena posibilidad de que las variables MILITARY (cuya significación estadística fue de 0.14) y LGMILLD (con una significación de 0.37) hayan sido medidas de manera inapropiada. Nuestros colegas en este proyecto han sugerido que los da-

tos de los gastos militares en América Latina no son confiables porque, no son correctamente reportados ni toman en cuenta las diferencias por país en cuanto al mantenimiento del equipo militar. Habíamos tratado de minimizar estos problemas limitando el análisis del modelo a los años posteriores a 1947. Dada la significancia estadística y teórica de estas variables en otros estudios de la militarización de conflictos internacionales, así como el incremento en la capacidad bélica de los ecuatorianos antes de su reciente conflicto fronterizo con Perú (1995), es razonable asumir que nuestras variables son bastante problemáticas.

El carácter democrático de la diáda también fue estadísticamente insignificante (de 0.12). Utilizamos una definición standard de democracia que es ampliamente usada (la escala de 0-10 de Gurr) y dicotomizamos la variable al nivel de 6 para así incorporar a Chile y otras democracias latinoamericanas que quedaban excluidas. Hay otros estudios con la base de datos "Polity II" que consideran el valor 6 demasiado bajo para ser incluido en el rango de los países democráticos. Para evaluar si utilizamos un punto de distinción demasiado bajo en el Modelo 1, elaboramos un segundo modelo utilizando las mismas variables militares y cambiando la de democracia a países con un valor 7 o superior. Los resultados de este modelo si bien mejoraron, se mantuvieron inadecuados.

Cuadro Nº 5

**Modelo 2 de comportamiento en MID entre
Estados Unidos y América Latina, 1948-1993**

Variable	Coefficiente	Error Estandard	Significancia
Constante	-2.284	0.037	-----
MILITARY	0.070	0.047	0.13
LGMILLD	-0.041	0.045	0.36
DEMOC7	-0.289	0.159	0.07

Fuente: Cuadro diseñado por los autores

Las variables militares siguen siendo insignificantes en términos estadísticos, pero la variable de democracia ahora se aproxima a un nivel de significancia estadística aceptable. En vista que los resultados mejoraron con el cambio en la definición de régimen democrático hicimos otra prueba del modelo con el

nivel democrático definido como 8 o más. Sin embargo, el nivel de significancia cayó dramáticamente hasta 0.21. Es posible que este resultado se deba a que son pocas las regímenes democráticos de Latinoamérica que hayan alcanzado tal nivel.

En tanto los resultados del Modelo 2 fueron sensibles al cambio en el nivel de democracia, nos preguntamos si también podrían ser afectados por el hecho de que Estados Unidos tuvo un nivel de democracia de 10 durante todo el período analizado y que no utilizó la fuerza militar contra ningún país latinoamericano que alcanzara un nivel de democracia de 7 o más. Por lo tanto, corrimos los modelos excluyendo a Estados Unidos de la muestra.

Cuadro N° 6

**Modelo 3 de comportamiento en MID
Intra- América Latina, 1948-1993**

Variable	Coefficiente	Error Standard	Significancia
Constante	-2.406	0.044	—
MILITARY	0.078	0.055	0.16
LGMILLD	-0.025	0.053	0.64
DEMDYAD(6)	-0.038	0.134	0.77

Fuente: Cuadro diseñado por los autores

La democracia, como aparecía definida para el primer modelo (6 más puntos en la escala Gurr) tuvo tan poca influencia en las relaciones intra-latinoamericanas, que incluso cayó por debajo de la variable militar. Como esta insignificancia se corresponde con la encontrada en la muestra que incluyó a Estados Unidos, hicimos otras pruebas de los modelos con la democracia definida primero como un mínimo de 7 y luego 8. En ambos casos el nivel de significancia estadística siguió siendo sumamente bajo: al nivel 7 el coeficiente fue de -0.044, con un error estándar de 0.167 y un nivel de significancia de 0.79; en tanto al nivel 8 el coeficiente fue de 0.068, el error estándar de 0.172 y el nivel de significancia de 0.69.

El bajo nivel de significación de la variable de democracia en los modelos intra-América Latina significa que al decidir usar la fuerza en su política exterior las democracias latinoamericanas no toman en cuenta si el país con el cual mantienen la disputa es o no democrático. Este resultado tiene serias implicaciones para

la aproximación actual frente a la seguridad en el hemisferio, la cual supone que las democracias son inherentemente pacíficas.

II. Implicaciones para la política de seguridad hemisférica

Como resultado de la experiencia reciente de disputas militarizadas en la región, ha habido gran preocupación entre diplomáticos y académicos por encontrar nuevas formas de cuidar de la seguridad hemisférica.³¹ Muchos analistas creen que la redemocratización, la reestructuración económica, y el fin de la guerra fría representan un momento histórico para el ambiente de seguridad de América Latina y serán suficiente para producir la paz. Sin embargo, el análisis histórico y las crisis contemporáneas demuestran claramente que el uso de la fuerza en las relaciones internacionales de América Latina no desaparecerá tan fácilmente. En América Latina, la realidad es que los regímenes democráticos -incluso los que están liberalizando sus economías- siguen considerando el uso de la fuerza como una herramienta diplomática legítima. Dado esto, la prudencia y un cauto optimismo en la construcción de esquemas para manejar a los conflictos prometen dar más seguridad a Latinoamérica.

Las siguientes recomendaciones coinciden con algunos temas postulados actualmente por la ONU, la OEA y otros foros, pero también proponen la necesidad de enfocarse en algunos asuntos que los diplomáticos, sobre todo en los foros interamericanos, suelen encontrar difícil discutir. El manejo de los conflictos en la región se beneficiara con 1) una activa diplomacia preventiva; 2) la insistencia de la comunidad a los Estados de aceptar los resultados de las negociaciones diplomáticas; y 3) el progreso sobre el control de armas convencionales, incluyendo tanto a los tipos de armas como a los gastos militares.

31 Por ejemplo, la OEA creó un comité para examinar a la relación entre los componentes sociales, políticos y económicos de la organización y su contraparte militar. Las instituciones académicas en Estados Unidos, Canada y Latinoamérica (p.ej., The North-South Center at the University of Miami; the Latin American Program of the Woodrow Wilson Center of the Smithsonian Institution; The Queens University, University of Montreal, and FLACSO-Chile) han organizado conferencias y patrocinado la investigación empírica sobre este asunto.

Es fundamental el reconocimiento de la legitimidad del rol que juegan las fuerzas armadas en América Latina desempeñando funciones tradicionales de seguridad y por lo tanto, equipándolos para cumplir con esa misión. La tendencia de presumir que el uso de la fuerza es en sí ilegítimo en América Latina, condena a todo el estamento militar sin reconocer que posee una esfera adecuada y legítima de operación.

a. Una diplomacia preventiva activa

Por diplomacia preventiva entendemos una diplomacia que reconoce la existencia de conflictos con potencial para su escalada a la militarización, y la utilización de mecanismos diplomáticos para que dicha escalada no ocurra. La eficacia de la diplomacia preventiva es signo de una comunidad de seguridad madura. Ya que los desacuerdos entre los Estados son algo inherente a las relaciones internacionales, la diplomacia preventiva es un mecanismo importante en todas las comunidades regionales, especialmente en las comunidades en las cuales existen múltiples puntos de desacuerdo. En América Latina se da esta realidad: hay fronteras disputadas, problemas de migración, un tráfico de drogas que no respeta las fronteras; estos factores han contribuido a la militarización de conflictos en el pasado y se puede esperar que hagan lo mismo en el futuro.

En el pasado ha sido difícil para América Latina y Estados Unidos aceptar una participación multilateral en un conflicto antes de que se escalara. El arbitraje obligatorio encontró a un rechazo amplio durante la época de la Unión Panamericana.³² El mecanismo de resolución de conflictos de la OEA estaba limitado a los casos en que ambos disputantes aceptaran su intervención. Estados Unidos no ha sido menos reticente, la decisión del presidente Jimmy Carter de dejar que la OEA determinara como Estados Unidos debería responder a la rebelión nicaragüense en contra de Somoza no fue aceptada por su sucesor, y fue rápidamente abandonada por Carter en la reestructuración de la ayuda estadounidense a Centroamérica luego de la victoria sandinista.³³

32 Mecham, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, pp. 48-111.

33 Aún antes de que Ronald Reagan asumiera, la administración del presidente Carter incrementó la ayuda militar a Honduras y orientó la ayuda a Nicaragua hacia el sector privado. Karl Bermann, *Under the Big Stick: Nicaragua and*

La manera tradicional de enfrentar conflictos interestatales en las Américas fue mantenerlos como asunto bilaterales en tanto no se diera una lucha abierta. Después de la pequeña guerra entre Ecuador y Perú en 1981 hubo varias movilizaciones de fuerzas y amenazas. A pesar de esto, la comunidad internacional, sea a nivel subregional (como el Grupo de Río o los países garantes del Protocolo de Río), regional (la OEA) o global (la ONU), ignoró los hechos que llevaron al conflicto, limitándose a exhortar al no uso de la fuerza. Después de la guerra de 1995 entre los mismos dos países, el enviado especial de Estados Unidos, Luigi Einaudi, reconoció el error de haberse preocupado solo por los síntomas del desacuerdo.³⁴ No obstante, el error se está repitiendo en el caso de la disputa entre Colombia y Venezuela. A principios de 1995 los diarios de Caracas se encontraban llenos con reportajes sobre los costos humanos y económicos causados por las violaciones a la soberanía por parte de colombianos: la guerrilla, los narcotraficantes, los migrantes ilegales, y los contrabandistas de petróleo. Además, se subrayaban las pretensiones colombianas en el Golfo de Venezuela. El nivel general de tensión fue tan alto que un eminente historiador venezolano advirtió que los dos países se estaban encaminando hacia una guerra. A pesar de que los dos países ya se habían encontrados en cinco MIDs entre 1982 y 1993, la comunidad internacional no se pronunció.

Se mantienen otros puntos de conflicto con potencial de escalada. El presidente argentino, Carlos Menem, quien es un defensor de la mantención de la paz internacional, ha mantenido viva la aspiración argentina de las islas Malvinas/Falklands, llegando a anunciar en la televisión argentina que para el año 2000 las islas serían argentinas, y dada la reticencia inglesa de abandonar unas islas por las cuales recientemente sostuvo una guerra, hace que la declaración del Presidente argentino sea un detonador. Otros casos incluyen disputas territoriales entre Venezuela y Guyana, Nicaragua y Colombia, Bolivia y Chile; conflictos limítrofes entre Guatemala y Belice y entre Nicaragua y Costa Rica; tensiones generadas por migraciones entre El Salvador y Honduras, Nicaragua y Costa Rica, y Haití y la República Dominicana; además de diversos problemas entre países generados

the United States since 1848, Boston: South End Press, 1986, pp. 261-74.

34 **Hoy** (Quito) Marzo 14, 1995.

por el comercio de drogas, químicos, armas y lavado de dólares. En todos estos casos la comunidad internacional mantiene su silencio.

A otro nivel, la OEA ha estado muy activa tratando de crear un sistema interamericano de seguridad, dada la poca legitimidad que el Tratado de Río tiene entre los latinoamericanos. La reunión de Santiago en 1991 produjo una resolución sobre la "Cooperación para la Seguridad Hemisférica" además de la creación de una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica. Esta Comisión se encuentra enfocada en la prevención de los conflictos más que en su solución. La comisión ha discutido la construcción de medidas de confianza y seguridad mutua, la creación de un Centro de Prevención de Conflictos y ha vinculado a la región a los esfuerzos de la ONU en las áreas de diplomacia preventiva, construcción y mantención de paz.³⁵

Sin embargo, el caso de Haití demuestra claramente que Estados Unidos y América Latina siguen bastante en desacuerdo sobre el uso de la fuerza cuando la actividad diplomática se estanca. En cuanto Estados Unidos empezó a hablar de la posibilidad de utilizar a la fuerza para acabar con la dictadura haitiana, tanto los diplomáticos latinoamericanos como los canadienses se opusieron.³⁶ Aun después de que las Naciones Unidas aprobó al uso de la fuerza, la mayor parte de los países latinoamericanos siguieron en desacuerdo y los canadienses rehusaron formar parte de la fuerza de intervención.

Para que un sistema de resolución de conflictos a nivel interamericano obtenga buenos resultados, la diplomacia preventiva debe mantenerse "diplomática" y limitarse al uso de sanciones no-militares. Estados Unidos (y crecientemente Argentina³⁷), ne

35 Jean-Philippe Therien, Michel Fortmann, y Guy Gosselin, **The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism**, University of Montreal, March 1995; véase también a los informes de los comités de la OEA: Working Group on Hemispheric Security; el Working Group on Cooperation for Hemispheric Security; y el Special Committee on Hemispheric Security.

36 **New York Times**, May 19, 1994 pág. A1, 10.

37 Argentina se ha vuelto bastante proclive a utilizar la fuerza militar en la resolución de conflictos. Esta posición es resultado tanto de una nueva política exterior (que busca acercar al país a Estados Unidos, un país que en su política exterior ha tendido a utilizar la fuerza como una de sus herramientas), como de las nuevas relaciones civiles-militares (en las cuales los militares subordinados y los políticos se encuentran buscando misiones para las

cesitan comprender que la resolución de conflictos por vía militar sólo logrará que la nueva OEA pierda legitimidad y sea marginada al igual que el Tratado de Río.

b. La disposición a aceptar las resoluciones diplomáticas

El problema no se limita a convencer a los países disputantes de negociar una solución a sus desacuerdos. Una vez negociados, esos acuerdos tienen que ser aceptados y respetados. En América Latina ha habido disputas militarizadas aún cuando parecía haberse alcanzado un acuerdo por la vía de la diplomacia.

Los arbitrajes obligatorios por diversas personalidades e instituciones fueron un camino muy popular a principios del siglo XX y efectivamente resolvieron varias disputas. Pero después del 1910 los Estados americanos, incluyendo Estados Unidos, se volvieron cada vez más renuentes a aceptar los fallos, declinando el uso del arbitraje.³⁸ La mediación, con sus características negociaciones políticas y regateo diplomático, también posee una larga historia en la región³⁹. El Papa medió exitosamente la disputa del Canal Beagle entre Chile y Argentina después de la crisis de 1978.⁴⁰ Cuatro países latinoamericanos (México, Venezuela, Colombia y Panamá) trataron de negociar una resolución a la crisis centroamericana en la década de los 1980 (el llamado "Proceso de Contadora"); después se les afilió un grupo de apoyo, formado por otros cuatro países sudamericanos. Aunque la resolución final de la crisis no siguió sus lineamientos, la experiencia fue tan prometedora que los ocho países formaron el Grupo de Río.⁴¹ La resolución final del conflicto centroamericano fue-

fuerzas armadas que trasciendan el ámbito doméstico).

38 Héctor Gros Espiell, **Conflictos Territoriales en Iberoamérica y Solución Pacífica de Controversias** Madrid: Ediciones Cultura Hispana, 1986 y Wood, **The United States and Latin American Wars** pp. 6-8.

39 Véase Gros Espiell, **Conflictos Territoriales**; Mecham, **United States and Inter-American Security**. Op.cit.

40 La mediación papal, iniciada en 1979, no tuvo éxito hasta que Argentina fue derrotada por los británicos en 1982. Esta derrota probablemente fue necesario para el éxito en la mediación sobre el Canal Beagle, además del deseo del Papa de prevenir una guerra entre Chile y Argentina en Diciembre de 1978.

41 Alicia Frohmann, "De Contadora al grupo de los Ocho: El reaprendizaje de la concertación política regional", en **Estudios Internacionales**, XXII:87, julio-septiembre 1989.

ron los resultados de las negociaciones entre los mismos centroamericanos (proceso de Esquipulas).

Desafortunadamente, estas soluciones diplomáticas pueden ser ignoradas o rechazadas si una de las partes no está de acuerdo con los resultados. La disposición para acatar las resoluciones diplomáticas no depende de si un país tiene o no un régimen democrático. En el último tiempo, Colombia ha propuesto a Venezuela llevar su disputa fronteriza a un arbitraje, pero este último se rehúsa, en parte porque en arbitrajes previos ha perdido una cantidad considerable de territorios. Ecuador, aún después de su redemocratización en 1979, no aceptó hasta 1995 el Protocolo de Río que terminó la guerra con el Perú en 1941. Los acuerdos territoriales se han estancado en las legislaturas en los casos de Guatemala-Belice y El Salvador-Honduras. Este comportamiento tanto por parte de las nuevas democracias como por las más establecidas socava la confianza regional en que los conflictos pueden ser solucionados por la vía diplomática; aumentando así la reticencia a depender de esquemas multilaterales para resolver conflictos y mantener la seguridad.

c. El control de armas: tipos, gastos y medidas de confianza mutua

El control de armas posee un doble objetivo: mitigar el dilema de seguridad y limitar los daños que un enfrentamiento armado podría producir. La premisa subyacente es que el desarme no es posible, al menos a corto plazo⁴², y que existe la posibilidad que los Estados utilicen sus fuerzas militares, intencionalmente o no.

El control de armas no es un tema nuevo en América Latina. A principios de siglo los ingleses ayudaron a crear un acuerdo de límite de fuerzas navales entre Argentina y Chile.⁴³ Más recientemente, el Tratado de Tlatelolco busca prevenir y eliminar el uso de armas nucleares en la región.⁴⁴ Las negociaciones de reducción de armas en Centroamérica han ayudado a reducir el nivel de tensión en esa zona. Durante los años setenta se discutió el

42 Véase, **Latin America Data Base**, Latin American Institute, University of New Mexico, June 9, 1995.

43 Robert N. Burr, **By Reason or Force**, Berkeley: University of California Press, 1965.

44 John R. Redick, "The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin América", en **International Organization**, 35:1, Winter 198, pág. 103-134.

levantamiento de una prohibición en contra de los bombarderos, pero la oposición de Perú aparentemente frustró esta iniciativa, aunque Ecuador si se deshizo de su pequeña (3) fuerza bombardera.

La diplomacia también se ha usado para desarrollar medidas de confianza mutua (MCM) entre las fuerzas militares de la zona por la vía de incrementar al contacto directo entre ellos.⁴⁵ Al extremo, la diplomacia ha sido utilizada para proponer al desarme en sí. Tal fue el caso cuando Perú, en 1975, tras haber alcanzado la paridad militar con Chile por primera vez en un siglo, hizo un llamado al desarme regional, pero parece que nadie consideró seriamente esta proposición.⁴⁶ Los Presidentes del Grupo Andino renunciaron a las armas de destrucción masiva en diciembre de 1991 (Declaración de Cartagena). Por su parte, la OEA, está constantemente tratando de fomentar e institucionalizar el proceso de control de armas.

El control de armas y las MCM no son temas fáciles, que dependan únicamente de la voluntad política. Al contrario, son temas complejos, que tienen el potencial de dar pie a otros temas de consideración. Las resoluciones de la OEA se refieren frecuentemente a las "legítimas necesidades de defensa" en las discusiones sobre la necesidad de controlar la proliferación de armas convencionales, pero no indican cuales son, en la práctica, tales necesidades. El registro de armas contribuye, en principio, a incrementar la confianza, pero no posee mayor impacto cuando se carece de un acuerdo sobre cuales niveles de armamento constituyen un balance estable. También es necesario pensar sobre como la modernización y profesionalización de las fuerzas armadas caben dentro de una política de control de armas en el contexto latinoamericano. Finalmente, también debería prestarse atención al impacto del control de armas sobre las relaciones civiles-militares en un contexto de redemocratización.

Muchos analistas creen que el camino de la defensa no ofensiva es un buen punto de partida para resolver estos temas de buena manera. La defensa no-ofensiva es una estrategia

45 Desde 1987 el Centro Latinoamericano para la Defensa y el Desarme (CLADDE) y el Programa de Estudios Conjunto de Relaciones Internacionales Latinoamericanas (RIAL) han editado un estudio anual sobre los progresos en esta área, **Estudio Estratégico de América Latina** (Santiago, Chile).

46 Ronald Bruce St. John, **The Foreign Policy of Peru** Boulder: Lynne Rienner, 1992 pag. 204, 210.

ideal, ya que si todos tuvieran capacidades defensivas restringidas, la ofensiva sería imposible. El problema fundamental, sin embargo, es que la geografía (como en el caso del angosto del territorio chileno) y la tecnología pueden facilitar el que las capacidades defensivas se vuelvan ofensivas con un cambio en la doctrina militar.⁴⁷ Por ejemplo, el incremento en las capacidades defensivas de Ecuador incrementó a la vez su capacidad para enfrentar a Perú en la frontera.⁴⁸ Por lo tanto, los “requerimientos legítimos de defensa” se tienen que vincular directamente con los tipos de amenazas que se perciben, de modo de lograr un progreso significativo en el campo de control de armas.

Existen bastantes evidencias de que la expectativa de un conflicto armado contribuye al incremento de las armas en América Latina. Erróneamente, se atribuye tal incremento a las tomas del poder político por parte de los militares. Si bien es cierto que la proliferación de armas siguió a los golpes militares de Bolivia y Chile, y que ocurrió lo mismo con Argentina; en el caso de Perú la expansión de los equipos militares sólo se dio cinco años después del golpe militar⁴⁹. Por otra parte encontramos los casos de Colombia y Ecuador en los ochenta, donde ambos países incrementaron sus gastos en las fuerzas militares aun cuando sus rivales democráticos actuaron de manera distinta: Venezuela aumentó levemente su gasto defensivo, quedando aproximadamente igual, mientras que Perú disminuyó de manera significativa sus fuerzas militares durante la década.

Las amenazas internas que enfrentan los países, tampoco son suficientes para explicar sus gastos defensivos. El gobierno peruano enfrentó una amenaza creciente por parte del movimiento guerrillero Sendero Luminoso, pero aún así disminuyó sus fuerzas armadas en casi un 50% (de 8.9 uniformados por cada 1,000 habitantes a 4.8). Ecuador no poseía amenazas internas, sin embargo aumentó su personal militar. Colombia, que si en-

47 La estrategia israelí de que “la mejor defensa es una fuerte ofensiva” es un gran ejemplo. Muchos analistas militares chilenos han encontrado importantes paralelos entre los postulados estratégicos de Israel y Chile. Para el tema general de relaciones entre capacidades y doctrina, vease John Mearsheimer, **Conventional Deterrence**, Ithaca: Cornell University Press, 1982.

48 Véase el análisis en Mares, “Designing Around Weakness”.

49 St. John, **Foreign Policy of Peru** pp. 203-05; Daniel M. Masterson, **Militarism and Politics in Latin America** New York: Greenwood Press, 1991 p. 265; los gastos militares pueden ser encontrados en ACDA, **World Military Expenditures and Arms Transfers**.

frentaba amenazas internas por parte de los guerrilleros y los narcotraficantes, solo empezó a incrementar su poderío militar en 1987, cuando el incidente Caldas con Venezuela llevó a que pusiera sus fuerzas militares en alerta.⁵⁰

Los líderes latinoamericanos no se sienten lo suficientemente seguros para disminuir unilateralmente su presencia militar de manera significativa, aún cuando carezcan de amenazas inmediatas. Argentina actual, con un régimen democrático por más de una década y con un claro control civil sobre unas fuerzas militares de reducido tamaño y sin ninguna influencia política, sostiene que el nivel de fuerza aérea alcanzada por el gobierno militar antes del desastre de la Guerra de las Malvinas, constituye el patrón a seguir para la seguridad nacional.⁵¹ Es más, Argentina en realidad ha incrementado su poderío aéreo, aumentando sus capacidades radares con su compra más reciente, para lo cual llegaron a amenazar con comprar el radar a Israel si Estados Unidos seguía respetando el deseo británico de mantener a la fuerza aérea argentina a niveles de operación bajos.⁵² En otro caso, aun cuando Chile no percibe una amenaza inmediata de Perú, está renovando su fuerza aérea con la compra de aviones Mirage (y quizás mas todavía con F-16), como dijo el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, para estar a la par con la flota peruana.⁵³ La gran actuación de los SAMS ecuatorianos en contra de los caza-bombarderos y helicópteros peruanos también estimularon la percepción en la región que, a futuro, las tareas de-

50 Venezuela ha reforzado sus defensas fronterizas luego de que la guerrilla colombiana ingresó al país. Pero la aparición de la marina colombiana en Venezuela reclamando las aguas ha provocado una gran disputa interestatal. Leandro Area and Elke Nieschulz de Stockhausen, **El Golfo de Venezuela: Documentación y Cronología** Vol. II (1981-1989) Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1991 pp. 64-87.

51 e.g., el Ministro de Defensa argentino Oscar Camilion (un civil), argumentó en el Foro Americano-Argentino que el balance de poder local debía ser mantenido, que Estados Unidos debería ayudar a este balance y que Argentina debería proveerse de lo necesario en donde estuviera dispuesto en el mercado. Octubre 31-Noviembre 2, 1993.

52 Véase la discusión por la reciente compra de los Skyhawk A4s con radar a Estados Unidos. A pesar de sus años, los Skyhawks han sido responsables de la destrucción de parte de la flota británica durante la Guerra de las Malvinas. Adrian J. English, **Battle for the Falklands (2) Naval Forces** London: Osprey, 1982 pp. 27-29.

53 CHIP News, March 20, 1995; **América Vuela** No.25, 1995 pp. 22-27. En 1997 Chile estaba negociando la compra de los F-16 de Estados Unidos.

fensivas requerirán equipamientos más sofisticados, tanto aéreos como de tierra.

Es fundamental tomar en cuenta que la percepción de la necesidad de poseer una fuerza militar con capacidad disuasiva no es sólo de los militares y políticos. En una encuesta de opinión pública en Chile y Argentina, más del 25% de los encuestados creían que el otro país podría atacar algún día, a pesar de los sistemas democráticos en ambos países.⁵⁴ Por otra parte, la retórica nacionalista en el reciente conflicto entre Ecuador y Perú fue sumamente alta y hostil.⁵⁵

La problemática de la estructura de fuerzas no solo afecta las relaciones internacionales, sino que tiene impacto sobre la relación entre civiles y militares, sobre todo en los sistemas políticos que se están redemocratizando. El reto para estos países es transferir los intereses militares del manejo de conflictos internos a la defensa de la nación frente a una agresión militar externa. Enfocarse sobre esta tarea es una de los signos de la profesionalización de las fuerzas armadas. Pero la profesionalización también requiere que sean respetados en esta misión, lo que implica que deben ser provistos de las herramientas necesarias para llevar a cabo esta función de modo eficiente y eficaz. Para las fuerzas armadas latinoamericanas lo anterior significa modernizar sus equipos, que en su mayoría están tecnológicamente obsoleto, además de deteriorado por los años y la falta de mantenimiento producto de la crisis económica de la década de los 1980. Todo esto significa, a corto y mediano plazo, un incremento en los presupuestos militares y la adquisición de equipo nuevo y moderno.

Si los esfuerzos para el control de armamento imponen barreras al proceso de profesionalización militar, podría obstaculizar indirectamente la consolidación democrática en la región. Sin los recursos necesarios la profesionalización es imposible porque los militares entenderán que las autoridades civiles les están pidiendo que llevan a cabo un trabajo para el cual no poseen los medios necesarios. En esta situación, tales autoridades serán percibidas por los militares y sus aliados civiles como buscando destruir la reputación de las fuerzas armadas, o simplemente como incompetentes en su rol. Además, si el rango de moderniza-

54 "Encuesta" **Fuerzas Armadas y Sociedad** VII:2 pp. 26-35.

55 cf., **New York Times**, enero 31, 1995 p.A5.

ción varia de manera importante dentro de una década conflictiva, los militares concluirán que las políticas gubernamentales están aumentando a la vulnerabilidad nacional y por lo tanto los civiles son traidores y representan una amenaza a la seguridad nacional.

d. La distinción entre el uso legítimo e ilegítimo de la fuerza

¿Existe actualmente un papel legítimo para el uso de la fuerza en América? ¿Cuáles serían las implicancias de reconocer que las fuerzas armadas juegan un rol legítimo en América Latina? Y, ¿cuál es ese rol? Estas interrogantes son controversiales tanto en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, como entre las relaciones propiamente intra-latinoamericanas.

Las guerras de conquista claramente representan un uso inapropiado de la fuerza militar en el mundo contemporáneo. Pero el uso de la fuerza en América Latina no es para conquistar territorio o simplemente hacer la guerra. La diplomacia no siempre trae soluciones aceptables, y eso es verdadero tanto para Ecuador frente a Perú como para Estados Unidos frente a Panamá o Haití. Uno de los disputantes bien puede decidir abrir o reabrir las negociaciones para lograr algo que no tiene, pero el rival puede decidir mantener el *statu quo*. De ser así, ¿cómo podría uno forzar al otro a negociar? Siempre que los costos de crear una crisis no se vean sobrepasados por los beneficios de forzar la negociación o de imponer una solución, la militarización de estos conflictos seguirá siendo factible. Y mientras la militarización de las disputas produzca algunas vez los resultados deseados por el iniciador del conflicto, otros países pueden considerar legítimo el uso de la fuerza militar para resolver sus conflictos de modo eficaz. Si queremos evitar la militarización de las disputas - lo que creemos todos deseamos- la comunidad internacional debe ponerse en campaña para aumentar los costos y disminuir los beneficios de la militarización.