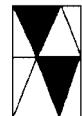


Donación de:
F. Rojas Aravenne
Oct. 198

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>	

Presentación

Peter Hakim¹ y Michael Shifter²

Hoy en día hay pocos asuntos tan cruciales para la consolidación de la democracia en las Américas como la manera en que los gobiernos tratan una nueva serie de retos relacionados a la seguridad regional. Hasta hace poco, y en particular desde la Revolución Cubana de 1959, el gobierno de Estados Unidos analizaba los desarrollos y conflictos políticos en América Latina desde la perspectiva de la guerra fría.

Aunque esa perspectiva no ha desaparecido en su totalidad, el final de la guerra fría ha abierto las posibilidades de analizar las preocupaciones y los retos de la seguridad regional desde otro punto de vista. Sin embargo, hasta la fecha no se ha hecho ningún esfuerzo sistemático para sacar a luz este contexto regional transformado, y de explorar su importancia e implicaciones para la cooperación y la paz hemisférica.

Este tomo es el producto de tal esfuerzo. Bajo la orientación intelectual y dirección de Jorge Domínguez, profesor de la Universidad de Harvard, y un miembro asociado del Diálogo Interamericano, el proyecto analiza la intersección de asuntos de seguridad nacional y el proceso de la consolidación de la democracia en América Latina. Este enfoque coincide con el compromiso del Diálogo Interamericano con el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones en el hemisferio. Como parte de este tema general, el Diálogo ha hecho hincapié por varios años en la importancia de la subordinación militar a la autoridad civil.

1 Presidente del Diálogo Interamericano.

2 Director del Programa de Gobernabilidad Democrática, el Diálogo Interamericano.

Estamos honrados de colaborar con FLACSO-Chile y su Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) para producir una versión en español algo condensada de este tomo, el cual presenta a siete de los analistas más destacados del hemisferio. En particular, le estamos muy agradecidos a Francisco Rojas, el director de FLACSO-Chile, quien contribuyó con el capítulo sobre Chile. El enfoque principal de los capítulos aborda fundamentalmente los retos y dilemas de la seguridad en el Cono Sur, además de los tratamientos generales del cambiante contexto político en la región. A pesar de la diversidad en la cobertura y en los enfoques, los capítulos comparten un interés fundamental sobre como los gobiernos en el hemisferio pueden tratar eficazmente el balance delicado y complejo entre los retos a la seguridad internacional y la paz y estabilidad doméstica.

Este proyecto ha avanzado en varias fases. Un taller en marzo de 1995 le permitió a los autores establecer una estructura intelectual común y coherente para fortalecer sus argumentos y posiciones. Los capítulos se beneficiaron considerablemente una coherencia de un día en septiembre de 1995 que brindó una oportunidad a los participantes del proyecto de tomar parte en un intercambio de opiniones con miembros de la comunidad política de Washington. La conferencia reunió a un grupo impresionante de participantes que incluía representantes de la comunidad académica del hemisferio, militares, funcionarios y analistas políticos importantes.

Muchos otros también merecen reconocimiento por su participación en este proyecto. Le estamos especialmente agradecidos a Javier Corrales y Robert Hemmer por sus traducciones de varios capítulos, y a ciertos miembros del personal del Diálogo Interamericano: Jenny Pilling, por su trabajo en organizar la conferencia; Nicola Lowther, por supervisar la publicación consecuente; Jane Marcus por cumplir una variedad de labores cruciales; y Abby Horn, por su hábil manejo de la fase final del proyecto. Al igual apreciamos el apoyo brindado por Jennifer Cordero, y el practicante Alberto García.

Las investigaciones y publicaciones del Diálogo Interamericano procuran mejorar cualitativamente el debate y el proceso de toma de decisiones referentes a los problemas hemisféricos. El Diálogo es el más destacado centro de análisis de políticas e intercambio de ideas e información sobre los asuntos del Hemisferio Occidental. La afiliación del centro es selecta; está integrado por 100 ciudadanos distinguidos del continente americano,

entre ellos dirigentes políticos, empresariales, académicos, de los medios de comunicación y otros líderes no gubernamentales. En las sesiones plenarias, los miembros del Diálogo analizan asuntos hemisféricos importantes y elaboran propuestas de acción concretas. El Diálogo presenta los resultados de sus investigaciones en publicaciones que son distribuidas en el hemisferio. En su labor, el Diálogo hace hincapié en cuatro amplias metas: promover la cooperación económica, fortalecer el régimen democrático y el respeto por los derechos humanos, hallar soluciones a la pobreza y desigualdad y reconstruir las instituciones interamericanas.

El Diálogo Interamericano desea expresar su gratitud al Instituto de Paz de Estados Unidos (U.S. Institute of Peace) y a la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Swedish International Development Agency) por su apoyo en comisionar los documentos, el taller de marzo de 1995 y la conferencia de septiembre de 1995. También nos enorgullece reconocer el amplio apoyo que el Diálogo ha recibido de las Fundaciones Ford y A.W. Mellon y la Corporación Carnegie de Nueva York. Le estamos agradecidos al Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard y al Centro de Asuntos Internacionales de esta misma universidad, por brindar a Jorge Domínguez el apoyo investigativo para este proyecto. Finalmente, apreciamos la generosa colaboración de FLACSO-Chile y su director Francisco Rojas por ayudar con la elaboración de este tomo.

Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas

Francisco Rojas Aravena¹

Las Américas se encuentran en un momento de transición en sus concepciones de seguridad. Con el fin de la guerra fría se eliminó el condicionamiento ideológico en las definiciones. Las prioridades son ordenadas desde nuevas perspectivas e intereses. Las dimensiones económicas (procesos de integración) y político-sociales (sistema político democrático) adquieren nueva relevancia. Con ello, el peso de los actores involucrados en los temas de la seguridad ha cambiado, el peso del Estado se reduce y otros actores emergen, visiones pos-estadistas enfatizan los nuevos contenidos. En forma paralela, se ha modificado la gravitación de foros que analizan y resuelven en los temas de la seguridad colectiva y la paz en el hemisferio. De foros diplomáticos con fuerte acento parlamentario, se ha pasado a una diplomacia de Cumbres. Las arenas empresariales y los foros financieros-comerciales ocupan un espacio cada vez mayor. La creciente interconexión de fenómenos nacionales y lo que ocurre en el contexto global, complejiza las relaciones y ubica las dimensiones de la seguridad en forma simultánea en tres niveles diferenciados, pero interconectados: la seguridad humana, con énfasis en los temas domésticos; la seguridad interestatal, con fuerte acento en las dimensiones subregionales; y, la seguridad internacional, con un peso cada vez mayor de la región en asuntos glo-

1 Director FLACSO-Chile, Co-Director P&SA.

bales, tanto en la creación de regímenes internacionales, como en acciones de mantenimiento de la paz.

La realidad latinoamericana en materias de seguridad está demostrando ser más compleja y dinámica de lo que se pensó a comienzos de la presente década. En el contexto regional conviven amenazas tradicionales y otras cuestiones ligadas a la delimitación de fronteras, con nuevas preocupaciones asociadas a temas que emergieron con fuerza tras el fin de la guerra fría. Estas agendas se vinculan a dos procesos ampliamente difundidos en la región: el primero de éstos se refiere a la democratización de los países del área, y el segundo se centra en el acelerado ritmo de los procesos de integración económica, los que están produciendo cambios sustantivos en los esquemas de relaciones entre los países del hemisferio.

Al mismo tiempo, se debe resaltar que los Estados de la región han reafirmado e incrementado su voluntad política de resolver pacíficamente las controversias. Esto es particularmente cierto para los casos de América Central y el Cono Sur. Es precisamente en estas regiones donde los conceptos de "diálogo en materias de seguridad", "seguridad cooperativa", "asociación para la paz" y "medidas de confianza mutua", entre otros, han tenido un desarrollo y una aplicación significativa. Esta contribuye a disminuir la desconfianza entre los países y fomentar espacios de diálogo y coordinación de políticas en temas claves para la paz y la defensa en el hemisferio y sus subregiones.

A pesar de los significativos avances realizados en estas materias, aún existen desafíos considerables en la región. Entre ellos se encuentra la necesidad de consolidar una conceptualización común en materias de defensa y seguridad, que facilite la implementación de políticas e incrementen la cooperación global. Sobre esta base se podrán desmilitarizar crecientemente las relaciones interestatales. Asimismo, se requiere profundizar el conocimiento sobre las transformaciones y especificidades subregionales, las que muchas veces fueron llevadas a un segundo plano durante la guerra fría, no sólo en el hemisferio occidental. Una de las claves actuales para avanzar en la cooperación hemisférica en materias de seguridad y defensa, está radicada en el reconocimiento de las especificidades subregionales y los intereses que en ellas se expresan.

Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, recoge los trabajos provenientes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, cuyos estudios focalizan en el cruce de dos

grupos de preocupaciones: por un lado, las referidas a la seguridad internacional y, por otro, aquellas que surgen en torno a los procesos de democratización de la región y las relaciones civiles-militares en los distintos casos nacionales. Es en esta óptica que los trabajos reunidos en esta publicación, abordan desde diversas perspectivas académicas y profesionales sobre ambos aspectos.

Bajo la guía y orientación académica de Jorge I. Domínguez, tuvimos la oportunidad de reflexionar sobre los vínculos entre seguridad internacional, democracia y paz en el hemisferio. En este libro se recogen los trabajos correspondientes al Cono Sur y a la política estadounidense, también dos perspectivas globales.

Estos trabajos forman parte del proyecto del Diálogo Interamericano "Asegurando la paz y la seguridad interamericana", dentro del cual se realizó la publicación del libro *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, editado por Jorge I. Domínguez y publicado en 1998, por University of Pittsburgh Press. La relevancia de estos trabajos motivaron que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, por medio de su Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) y el Diálogo Interamericano, por medio de su Programa de Gobernabilidad Democrática, trabajaran conjuntamente para publicar en español los trabajos referidos al Cono Sur latinoamericano.

Queremos expresar nuestro reconocimiento y agradecimiento a todos los autores involucrados en el proyecto original del Diálogo Interamericano, que manifestaron su buena disposición para colaborar en la publicación de este libro, *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. De esta manera se pudo contar con las versiones en español de los principales artículos relacionados más directamente con el Cono Sur. En este sentido, debemos realizar una mención especial de FLACSO-Argentina, por haber colaborado con la traducción que ellos realizaron del trabajo de Michael Desch. Agradecemos también la disposición de los autores para preparar y revisar las versiones en español de sus trabajos. La editorial Pittsburgh entregó su apoyo a esta iniciativa autorizando la publicación de este texto, debido a la importancia que posee el análisis académico sobre estos temas para los países del Cono Sur.

La generación de espacios de debate público más amplios y la producción de información adecuada para el debate de los

temas referidos a la seguridad internacional en las Américas, es fundamental. Sin debate y sin información no es factible generar políticas de confianza mutua significativas, tampoco profundizar en la transparencia. El debate y la información posibilitan mejorar las capacidades de la sociedad para fiscalizar las políticas públicas en el ámbito de la defensa y la seguridad. En forma paralela permiten a los Estados reconocer nuevas y mayores oportunidades para la desmilitarización de los vínculos interestatales y para el incremento de la cooperación en este campo.

El trabajo de colaboración académica hemisférica en materias de seguridad internacional y defensa, es fundamental. En este sentido, la colaboración entre el Diálogo Interamericano y el Programa Paz y Seguridad en las Américas, permite profundizar las vinculaciones entre redes de académicos y decisores de política estadounidenses y latinoamericanos. Este libro es una contribución a la conceptualización y a la generación de información plural sobre la seguridad internacional en las Américas. Esperamos que él contribuya a un debate más informado sobre algunos aspectos cruciales de la seguridad internacional y la cooperación para la paz en la región, tarea en la cual están empeñadas las instituciones involucradas en este proyecto.

Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la pos guerra fría

Jorge I. Domínguez¹

Las proyecciones de paz y seguridad en las Américas, mejoraron a medida que la guerra fría en Europa terminaba. Se alcanzaron acuerdos de paz en las guerras civiles de Nicaragua (1989-1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). El gobierno cubano dejó de entregar apoyo militar a los revolucionarios en El Salvador, Guatemala y Chile. El movimiento colombiano M-19, el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí de El Salvador y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala se transformaron desde organizaciones guerrilleras en partidos políticos. A pesar de esto, como se ve en el capítulo de David Mares en este mismo libro, los países latinoamericanos han estado involucrados en disputas militarizadas interestatales con el país vecino en un promedio cercano a una vez por año durante el pasado siglo².

-
- 1 La presente publicación es producto de un esfuerzo conjunto del Diálogo Interamericano y FLACSO-Chile para entregar, en español, los trabajos referidos al Cono Sur de esta investigación más amplia del Diálogo Interamericano.
 - 2 Este no es un capítulo de libre diseño. En lugar de ello, hace un llamado de atención, y en alguna medida resume temas que emergen de los capítulos del libro del Diálogo Interamericano, **International Security, and Democracy: Latin America and the Caribbean in the post-cold war era**, editado por Jorge Domínguez, publicado por la editorial Pittsburgh y en el cual participaron Peter Hakim, Michael Shifter, Jorge I. Domínguez, David R. Mares, Steven A. Bernstein, Carlos Escudé, Andrés Fontana, Francisco Rojas Aravena, Mónica Hirst, Ricardo E. Lagorio, Antonio L. Palá, Carlos A. Romero, Ivelaw Griffith, Anthony P. Maingot, Ceasar D. Sereseres, Fernando Zeledón, Michael C.

La guerra fría empañó los lentes necesarios para ver las preocupaciones de seguridad propias de América Latina. El fin de la guerra fría en Europa³ dejó otros temas de larga data referidos a la paz y seguridad regional esencialmente sin alteración -un aspecto claramente demostrado por la guerra entre Ecuador y Perú a principios de 1995⁴-. El centralismo de la guerra fría en las relaciones internacionales desde 1945 prácticamente monopolizó la atención de los gobiernos en Estados Unidos y Europa. Como resultado, sólo algunas preocupaciones de seguridad latinoamericana recibieron atención académica y política sostenida por parte de los observadores internacionales. Por otro lado, la centralidad de los golpes militares para la estabilidad política y las preocupaciones sobre la democracia hicieron que los formuladores de políticas y académicos latinoamericanistas se concentraran en los aspectos internos del rol de las fuerzas armadas y en las relaciones civiles-militares, desviando su atención de los temas de seguridad internacional.

Este estudio procede en dos niveles. Primero están los temas que afectan a los países de América Latina y el Caribe en sus relaciones entre ellos. Estos incluyen antiguas disputas territoriales y balances subregionales así como nuevos esfuerzos para establecer medios de cooperación que promuevan la paz y seguridad; para algunos países también hay amenazas a su es-

Desch y Paul G. Buchanan y en otros trabajos que han sido parte del proyecto del diálogo interamericano "Asegurando la Paz y la Seguridad Interamericana". Ocasionalmente este capítulo hace referencias textuales a otros capítulos, pero mi deuda con los autores de este libro es mucho mayor de lo que estas citas sugieren. También estoy muy agradecido a mis coautores y a Peter Hakim, Michael Shifter y Viron P. Vaky por sus comentarios en los diversos borradores de este capítulo. Sin embargo, los puntos de vistas expresados aquí son solamente míos. El diálogo interamericano y los autores tienen la libertad de reclamar que todos los errores en este capítulo son míos y que todas las aciertos son suyos. Todos los errores son, ciertamente, sólo míos.

- 3 Por supuesto la guerra fría no ha terminado en El Caribe. La hostilidad entre los gobiernos Estados Unidos y Cuba aún es severa. La fuerza podría ser usada en el contexto de sus relaciones. En este capítulo y en este libro, no nos concentramos mucho en Cuba o en las relaciones de EE.UU.-Cuba, aunque varios de mis colegas y yo, lo hemos hecho en otros de nuestros trabajos. El propósito de este libro es analizar los temas de seguridad que han recibido menos atención que aquellos que conciernen directamente a Cuba y a sus relaciones con EE.UU.
- 4 Para un estudio histórico, ver Jack Child **Geopolitics and Conflict in South America** (New York: Praeger Publishers, 1985).

tabilidad de fuerzas militares no-estatales y subestatales. En otro nivel, las preocupaciones de paz y seguridad vinculan a Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe. La violencia no-estatal, por ejemplo, facilita el tráfico de drogas desde América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos. Más aún, Estados Unidos participa en las instituciones militares interamericanas, tales como la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa, y lleva el liderazgo en el diseño y ejecución de las maniobras militares conjuntas con varias fuerzas armadas del hemisferio. Adicionalmente, Estados Unidos, entre otros, es un garante formal de los acuerdos de paz entre algunos países latinoamericanos (tales como el "Protocolo de Río" entre Perú y Ecuador) y es algunas veces percibido como un garante informal de los acuerdos y balances en la región.

En este libro, concentramos nuestra investigación en la intersección de las preocupaciones entre la seguridad internacional y la democratización. Examinamos los temas de la paz y la seguridad internacional en el hemisferio para entender conflictos potenciales y también porque los temas de seguridad internacional, los regímenes, las normas, las reglas y los procedimientos están entre los factores que afectan y conforman las relaciones civiles-militares y la consolidación democrática⁵.

En este capítulo, sostengo que las principales transformaciones que han ocurrido en las relaciones entre países en América Central y América del Sur, han mejorado en general las proyecciones de paz. La práctica de la seguridad cooperativa se ha expandido a lo largo de estas regiones y se ha consolidado en el Caribe anglosajón. Sin embargo, persiste una amplia gama de "amenazas de seguridad" tradicionales y no tradicionales. Algunas de estas nuevas amenazas surgen como consecuencias inesperadas de algunos otros resultados que han sido valiosos. Más aún, el desarrollo de la seguridad cooperativa enfrenta importantes obstáculos en el hemisferio. Uno de estos obstáculos, desafortunadamente, es la compleja relación entre los prospectos para mejorar las relaciones interestatales por un lado y, por otra parte, la consolidación de gobiernos democráticos constitucionalmente constituidos. Al mismo tiempo, la continuación sin reformas de las instituciones y procedimientos de seguridad inte-

5 Para una discusión más general de los regímenes internacionales, ver Stephen D. Krasner, ed., **International Regimes**. (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

americanas desmerecen los avances de la consolidación de gobiernos constitucionales en América Central y Sudamérica.

Cuatro dilemas de seguridad

1. ¿Provocará mi intento para mejorar mi propia seguridad internacional que mi vecino esté tan asustado que los dos terminemos menos seguros a un costo más alto? El dilema clásico de seguridad que enfrentan los Estados en un sistema internacional anárquico también ha sido parte -por supuesto- de las relaciones interestatales en América Latina⁶. El gobierno del país X busca mejorar su seguridad nacional a través de la adquisición de nuevas armas, la profesionalización de sus fuerzas armadas o mejorando de alguna otra manera sus capacidades militares. El gobierno del país Y se alarma y responde -lo que puede llevar a X e Y a estar mejor armados y menos seguros, incurriendo ambos en mayores costos-. Las carreras armamentistas son un resultado de la respuesta de los Estados a este dilema de seguridad⁷. En este libro, los capítulos que se centran en los países sudamericanos de más al sur ("Cono Sur") ilustran las formas en que los gobiernos y los centros académicos dedicados a este problema de larga data piensan y tratan de encontrar medios para superarlo.

2. ¿Provocará mi intento para consolidar la estabilidad de las políticas democráticas internas de mi país que mi vecino se atemorice de manera tal que ambos terminemos menos seguros? Este dilema es mucho menos evidente, en parte porque ahora hay un fuerte consenso académico⁸ y político⁸ basado en una

6 En referencia una manifestación moderna de estos puntos de vista, ver Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979).

7 Para estudios sobre las carreras armamentistas en América Latina a fines de 1960-1970, ver entre otros Luigi Einaudi, Hans Heymann, Jr., David Ronfeldt, y Caesar Sereseres, *Arms Transfers to Latin America: Toward a Policy of Mutual Respect, R-1173-DOS* (Santa Monica: The Rand Corporation, Junio 1973); y Michael A. Morris y Víctor Millán, *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approches* (Boulder: Westview Press, 1983). Para información, ver U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1967-1976* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1978).

8 Una buena parte de esta oferta académica responde a Michael Doyle, **Liberalism and World Politics**, *American Political Science Review* 80, N° 4 (December 1986): 1151-1169, también ver Bruce Russett, **Grasping the**

observación estadística: regímenes democráticos estables no se hacen la guerra entre sí. Sin embargo, varios de los capítulos en este libro exploran sobre la posibilidad de una conexión entre los intentos por consolidar las políticas democráticas por un lado y el aumento de las tensiones interestatales por otro.

En la experiencia de América Latina y el Caribe en el siglo XX, la principal amenaza a la estabilidad de los gobiernos constitucionales ha provenido de las fuerzas armadas. Las amenazas revolucionarias o de guerrillas han sido frecuentes y destacadas, pero raramente exitosas. A mediados del siglo XX, el desarrollo de las doctrinas de seguridad nacional en casi todos los Estados latinoamericanos concentraron la profesionalización de las fuerzas armadas en el mejoramiento de las capacidades para responder a "las amenazas domésticas" a la estabilidad¹⁰. Supuestamente estas amenazas emanan de los prospectos de violencia de los comunistas u otros grupos; en su momento, estas percepciones de amenaza indujeron a las fuerzas armadas a tratar de conformar la estructura y manejo de la economía y la sociedad civil. A fines de la década de los setenta, solamente un puñado de países latinoamericanos (más la mayoría de los del Caribe anglosajón) conservaron gobiernos constitucionales en los cuales los civiles elegidos en elecciones libres y competitivas tuvieron los puestos claves. En nombre del orden, las fuerzas armadas latinoamericanas contribuyeron al estrago.

A pesar de la retirada del control militar a lo largo de la región, las fuerzas armadas existen en todos los países de Améri-

Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World (Princeton: Princeton University Press, 1993). Para una crítica estadística y analítica, ver David E. Spiro, **The insignificance of the Liberal Peace**, en *International Security* 19 (Otoño, 1994) 50-86. Más aún, Joanne Gowa ha indicado que "la tasa de las guerras y otras disputas serias son significativamente menores entre miembros de pares de Estados democráticos que entre otros pares de estados, pero solamente durante la Guerra Fría". Ver **Democratic States and International Disputes**, *International Organization* 49, N°3, (Verano 1995), p. 512.

9 "Los estados democráticos son menos propensos a declarar la guerra entre sí". **United States Security Strategy for the Americas** (Washington, DC: Office of International Security Affairs, U.S. Department of Defense, Septiembre 1995), p. 10.

10 Para análisis y comparaciones, Alfred Stepan, **The State and Society: Peru in Comparative Perspective** (Princeton: Princeton University Press, 1978), capítulo 4.

ca Central y del Sur, excepto en Costa Rica y Panamá. Sólo en algunos países de las islas del Caribe las fuerzas armadas no han sido creadas o han sido abolidas. Entonces, ¿Cuál debería ser la misión de estas fuerzas armadas? Dada una historia en la cual las fuerzas militares, internamente centradas, han sido la principal amenaza a los gobiernos constitucionales, en la década de 1990 algunos gobiernos civiles se abstuvieron de asignar misiones internas a las fuerzas armadas en tanto fuera posible. La principal opción restante para salvaguardar la estabilidad interna fue la de designar misiones externas a las fuerzas armadas: mi vecino puede ser mi enemigo. De esta manera, los intentos por consolidar las políticas democráticas en los países con elementos de inestabilidad doméstica residuales, pero aún importantes, pueden incrementar las posibilidades de conflictos interestatales. El capítulo de Michael Desch hace referencia a este tema.

3. ¿Provocará mi intento por reducir las posibilidades de un conflicto interestatal y consolidar la estabilidad interna de las políticas democráticas de mi país, a través de la desmovilización militar, que se cree una amenaza de desorden interno?, o ¿qué hace uno con los soldados cuando estos dejan de ser soldados?.

La desmovilización de los combatientes en América Central, en la ausencia de alternativas de empleo ha contribuido a la creación de bandas armadas de ex-soldados y ex-guerrilleros quienes amenazan la estabilidad de varios gobiernos y contribuyen al crimen pandémico. El capítulo de Carlos Escudé y Andrés Fontana, hace referencia a la infelicidad militar con la reducción de las fuerzas armadas argentinas y las crecientes preocupaciones sobre el futuro de las actividades de aquellos que aún pueden ser desmovilizados en los servicios de inteligencia.

4. ¿Provocará mi intento de combatir las bandas violentas y los traficantes de drogas en mi país que se amenace la estabilidad del gobierno constitucional?. En países tan diferentes como Nicaragua y Colombia, el nivel de violencia no-estatal ha permanecido muy alto. Existen dudas que la policía pueda efectivamente controlar esta violenta actividad criminal. Consecuentemente, podría ser prudente llamar a las fuerzas armadas al combate contra tales fuerzas no-estatales.

Una vez que esta decisión es tomada, las fuerzas armadas se encuentran involucradas en una misión interna. Esta puede mejorar las relaciones con países vecinos y con Estados Unidos porque estas violentas fuerzas no-estatales, a las que combatirán, podrían apoyar a traficantes de drogas amenazando una

subregión, y porque esta misión distrae a las fuerzas armadas de los conflictos con vecinos. Sin embargo, tal misión interna en los '90, como en los '60, puede llevar a los militares a introducirse en el mundo político. Incluso si los golpes militares son evitados o, si es que son intentados y fracasan, las fuerzas armadas pueden llegar a jugar un rol decisivo dentro de un gobierno formalmente constitucional. Ciertamente en muchos países latinoamericanos las fuerzas armadas han demandado altas prerrogativas así como derechos a veto y a participar en el diseño de políticas nacionales claves¹¹.

Estos dilemas no pueden ser ignorados; tampoco pueden ser resueltos fácilmente. Por otra parte, su impacto no debería ser exagerado. Desde principios de la década de 1980 hasta principios de los '90, los gastos militares agregados de América del Sur relativos al crecimiento del producto interno bruto de la región, se mantuvieron aproximadamente estables alrededor del 2%. Excepto en Brasil, Colombia y Venezuela, el peso de los gastos militares sobre la economía ha estado declinando, siendo notorio el caso de Argentina. El número de soldados en las fuerzas armadas de América del Sur ha caído de aproximadamente 1,1 millón a principios de la década de 1980 a menos de 900 mil a principios de los '90. (Como el capítulo de Francisco Rojas evidencia, el efecto de la guerra entre Ecuador y Perú podría exacerbar el problema: en la medida en que Perú y Ecuador se rearmen al quiebre de su guerra de 1995, Chile puede creer que se debe rearmar para contrarrestar el establecimiento de fuerzas militares peruanas fortalecidas¹²). En Nicaragua, El Salvador, Panamá y Haití, los gastos militares así como el tamaño de las fuerzas armadas se redujeron considerablemente en la década de 1990, como resultado del fin de las guerras civiles en los primeros dos países y el cambio del régimen político en los otros dos casos. Las fuerzas armadas guatemaltecas probablemente también se reducirán, como producto del fin de su guerra civil. América Central ha desarrollado una desmovilización militar sustancial a partir de 1989. Para el conjunto de América Latina (incluyendo Cuba), a principios de los '90 los gastos militares repre-

11 Para análisis y comparaciones, Alfred Stepan, **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone** (Princeton: Princeton University Press, 1988).

12 Para evidencia sobre este proceso en desarrollo, ver Gabriel Marcella, "Up in Arms", *Hemisfile* 8, N° 1 (enero-febrero 1997): 6-7.

sentaban sólo cerca del 1,5% del producto nacional bruto -la menor proporción de todas las regiones del mundo-. El número de soldados por cada 1.000 habitantes cayó de cerca de 4,5 durante la primera mitad de los '80 a cerca de 3,5 a principios de los '90. Consecuentemente, el impacto del dilema de seguridad clásico ciertamente que ha sido restringido¹³.

Más aún, Argentina, Brasil y Chile, ejemplifican muy bien dimensiones del dilema de seguridad clásico, pero sus relaciones interestatales tal vez nunca han sido mejores, como veremos posteriormente. Las fuerzas armadas de Colombia han estado involucradas largamente en materias de seguridad doméstica pero ellas no han derrocado el gobierno constitucional desde la década de 1950. Las fuerzas armadas de Perú han luchado una guerra interna brutal durante 15 años, pero eso no evitó que lucharan al mismo tiempo breves guerras contra Ecuador en 1981 y en 1995 y se involucraran, en una menor medida, en disputas militarizadas interestatales en otras oportunidades. Un nivel de crimen pandémico, desafortunadamente, puede ser observado prácticamente en cualquier lugar de América Latina, sin importar si es que ha habido una desmovilización militar sustancial o no. En resumen, deberíamos estar ciertamente preocupados de los dilemas descritos anteriormente, pero también debemos explorar las formas y las razones por las cuales sus efectos pueden ser restringidos o superados.

Balances subregionales internacionales y transformaciones

Desde la década de 1980, los balances subregionales internacionales, es decir, distribuciones relativamente estables de las capacidades militares y otras entre Estados claves, ayudaron a preservar la paz en América del Sur. Cuando los balances son estables es menos probable que un Estado tema que los esfuer-

13 Arms Control and Disarmament Agency, **World Military Expenditures and Arms Transfers, 1991-92** (Washington: U.S. Government Printing Office, 1994), pp. 47-88; Francisco Rojas Aravena, "El proceso de asignación del gasto militar en América Latina," en **Gasto Militar en América Latina**, ed. Francisco Rojas Aravena (Santiago: CINDE-FLACSO, 1994); y Daniel P. Hewitt, "Military Expenditures 1972-1990: The Reasons Behind the Post-1985 Fall in World Military Spending," **IMF Working Paper**, N° WP/93/18 (marzo 1993).

zos para mejorar la seguridad de sus vecinos debiliten su propia seguridad¹⁴.

Han existido pocas guerras interestatales en América Latina durante el siglo XX cuando, como el capítulo de Mares muestra, sólo nueve guerras han tenido al menos 800 bajas en el campo de batalla. Por otro lado, las disputas militarizadas interestatales no son poco frecuentes, ocurriendo en promedio al menos una cada año. Típicamente la fuerza es realmente usada y no una mera amenaza en estas disputas.

Más aún, desde la década de 1960 a la de 1980, la preparación para la guerra se incrementó notoriamente en América del Sur y Central; entre esos años hubo guerras entre El Salvador y Honduras, Perú y Ecuador, y Argentina y el Reino Unido. Argentina y Chile movilizaron sus militares contra el otro y llegaron al borde de una guerra en 1978, así como lo hizo Guatemala y el Reino Unido y Guatemala y Belice. Menos severas, pero aún serias disputas se desarrollaron entre Chile y Bolivia, Chile y Perú, Argentina y Brasil, Venezuela y Colombia, y Venezuela y Guyana. Estas disputas interestatales no son "shows secundarios" puestos en escenas por militares "fuera de control", tampoco ocurrieron sólo cuando regímenes autoritarios gobernaban. En cambio, estos temas representan la herencia de las historias de estos Estados desde su independencia.

Una transformación diplomática en el Cono Sur

A partir de fines de la década de 1970 y principios de la de 1990, una transformación diplomática en las relaciones interestatales ocurrió en el Cono Sur (ver los capítulos de Escudé-Fontana, Hirst y Rojas). Hasta 1979, las relaciones entre Argentina y Brasil eran muy tensas. Las respectivas misiones militares señalaba combates entre sí. Los dos países estaban involucrados en los primeros pasos de una carrera armamentista nuclear. En noviembre de 1979, las dictaduras militares de Argentina, Brasil y Paraguay firmaron el tratado de Itaipú-Corpus. Básicamente, este acuerdo gobierna la distribución de las aguas

14 El primer estudio sistemático sobre la creación de este balance de poder fue el de Robert N. Burr's, "The Balance of Power in Nineteenth Century South America: An Exploratory Essay," *Hispanic American Historical Review* 35 (1955): 37-60.

en el sistema del río Paraná para permitir la construcción de dos megaproyectos hidroeléctricos, uno guiado por Brasil y el otro por Argentina.

Sin embargo, este tratado no solamente fomentó represas sino también paz. Se alcanzaron acuerdos adicionales entre Argentina y Brasil que redujeron considerablemente la probabilidad de una confrontación militar, comenzaron un proceso de reducción de las probabilidades de una carrera armamentista nuclear y llegaron en 1985 a importantes acuerdos de integración económica. En 1990, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, comprometiéndose a establecer un mercado común (MERCOSUR) iniciado efectivamente el 1º de junio de 1995, el cual redujo dramáticamente las barreras comerciales. El comercio argentino-brasileño se incrementó notoriamente a partir de fines de la década de 1980 y de la de los '90. Asimismo, a principios de la década de 1990, Argentina y Brasil, firmaron acuerdos de salvaguardas nucleares para proveer transparencia y garantías mutuas en sus respectivas industrias de energía nuclear.

En 1978 los gobiernos militares de Argentina y Chile se movilizaron para enfrentar una guerra entre sí; el gobierno militar de Argentina rehusó aceptar la resolución del arbitraje internacional en referencia a las tierras y aguas del Canal Beagle, a pesar que el gobierno argentino estaba comprometido de antemano a obedecer los resultados de éste. La guerra se evitó gracias a la mediación del Papa. En 1984, Argentina (entonces con un gobierno democrático) y Chile (aún bajo el régimen militar) firmaron el Tratado de Paz y Amistad en el cual Argentina aceptó la resolución en favor de Chile de la disputa sobre las islas del Canal Beagle.

Las relaciones argentinas-chilenas continuaron mejorando en diversos temas. El comercio y otras relaciones económicas también se intensificaron durante la primera mitad de la década de 1990. Y como Escudé-Fontana y Rojas muestran, 23 de las 24 disputas fronterizas sin resolver fueron acordadas a principios de los '90, gracias a una decisión conjunta de los presidentes democráticamente elegidos Patricio Aylwin y Carlos Menem.

A pesar que algunos problemas aún persisten, la transformación de las relaciones interestatales entre los tres principales países del Cono Sur no tiene precedentes en su historia internacional. En cada caso, a través de actos de Estado, los gobiernos de los tres países escogieron evitar los conflictos militares por el bien de los prospectos más amplios de colaboración.

En cada caso, las decisiones respondieron a los análisis sobre balances de poder, capacidades militares y capacidad de cada país para soportar una guerra. Ellos retrocedieron de las trincheras. Estos factores, no los tipos de regímenes políticos, fueron la clave de los cambios en curso. Regímenes claramente autoritarios fueron tan capaces de hacer la paz como de llegar al borde de la guerra. Claramente el sólo hecho de tener un sistema político democrático no provocó automáticamente la paz.

Una transformación "interméstica" en América Central y el Caribe

En América Central y el Caribe se han constatado cambios entrecruzados entre los niveles internacional y domésticos (internos) en lo que se refiere a temas de seguridad -de ahí el neologismo "inter-méstico"¹⁵. El fin de la guerra fría en Europa tuvo un impacto decisivo en los asuntos de seguridad en América Central y el Caribe (en contraste con el insignificante impacto en la seguridad del Cono Sur)¹⁶. La Unión Soviética colapsó y ninguno de sus Estados sucesores fue capaz de continuar con el apoyo al gobierno de Cuba ni con el apoyo a las organizaciones guerrilleras en las Américas. Ya desde fines de la década de los '80 la muy debilitada Unión Soviética redujo su asistencia a Nicaragua. En los '90, Cuba no significó una amenaza militar convencional para sus vecinos, también dejó de apoyar las revoluciones en otros países. En 1983, Estados Unidos y varios países anglosajones del Caribe derrocaron el gobierno Marxista-Leninista en Granada, facilitando el establecimiento de relaciones de coope-

15 La palabra fue usada por primera vez por Bayless Manning, "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs," *Foreign Affairs* 55, Nº 2 (Enero 1977): 306-324. Ha sido aplicada a latinoamérica por Abraham F. Lowenthal; ver "Changing U.S. Interests and Policies in a New World," en **The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War**, ed. Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz, y Augusto Varas (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1992), pp. 73-75.

16 En su capítulo David Mares encuentra que el fin de la guerra fría no tuvo impacto en las probabilidades de una disputa militar interestatal en América Latina en su conjunto.

ración política entre las sociedades conservadoras anglosajonas del Caribe sobre las cuales Anthony Maingot ha escrito¹⁷.

Frente a la caída y colapso de la Unión Soviética, y con el declive de Cuba, Estados Unidos, bajo la administración de George Bush, cambió sus políticas sobre América Central, facilitando de esta manera la negociación de los acuerdos de paz en Nicaragua y El Salvador¹⁸. La administración de Clinton, a su vez, fomentó la negociación de los acuerdos de paz en Guatemala. Por supuesto que los cambios a nivel internacional no fueron la única razón de estos acuerdos domésticos, pero contribuyeron significativamente para alcanzarlos.

Sin embargo, emergieron nuevos temas de seguridad al interior de América Central. La desmovilización de las fuerzas armadas y de la guerrilla dejó muchos ex soldados y guerrilleros completamente armados. Los debilitados Estados de la región - disminuidos por años de guerra y por la depresión económica de los '80- no tuvieron éxito en retirar todo el armamento de los combatientes. Estas armas contribuyeron a un tráfico de armas ilegal, los especialistas en violencia añadieron a la región un nefasto nivel de crimen. La necesidad de reinsertar en la sociedad a las tropas e insurgentes desmovilizados significa una gran carga para el presupuesto de los gobiernos y absorbe una proporción significativa de la asistencia internacional. En América Central existe un "vacío de seguridad"¹⁹, en el cual las fuerzas no-estatales podrían interrumpir los procesos sociales, económicos y políticos. Las armas que se encuentran fuera del control estatal amenazan de muchas formas al orden público. Muchas asociaciones e instituciones buscan fomentar la cooperación en esta subregión, entre ellas el Parlamento Centroamericano, la Comisión de Seguridad de América Central, la Asociación de Jefes de Policía y varias instituciones económicas inter-estatales, pero su capacidad está muy por debajo de la magnitud de la tarea.

Históricamente, fuerzas militares organizadas no-estatales internacionales han sido el flagelo de América Central y el Cari-

17 Anthony Maingot, "The Structure of Modern-Conservative Societies," en **Latin America. Its Problems and Its Promise: A Multidisciplinary Introduction**, ed. Jan Knippers Black (Boulder: Westview Press, 1984).

18 El Secretario de Estado Adjunto de Estados Unidos Bernard Aronson jugó un rol clave en ambos acuerdos.

19 En el artículo del libro editado por Domínguez, **International Security and Democracy**, Cesar Sereseres hace mención al "vacío de seguridad".

be. Ellas surgieron en la era de los piratas internacionales. A fines de la década de 1950, la ideología y la política incentivaron muchas fuerzas no-estatales; las muestras de estas motivaciones se han vuelto infrecuentes en la actualidad. En los noventa, la mayoría de las fuerzas militares no-estatales ya no son rebeldes comunistas, sino principalmente instrumentos de organizaciones criminales que buscan enriquecerse, volviendo en alguna medida a la era de los piratas.

A partir de fines de la década de 1970 en el Caribe anglosajón, elementos criminales han amenazado severamente en algunos momentos la seguridad de Dominica y de San Vicente y las Granadinas, e incluso han infiltrado profundamente varios gobiernos en la subregión. Tanto en el Caribe, como en América Central, el incremento del tráfico de drogas implica amenazas sustanciales y variadas a la seguridad. Fuerzas policiales y militares y líderes de gobiernos civiles pueden ser corrompidos. El uso de la fuerza se hace rutinario, con lo cual los niveles de violencia se incrementan o permanecen a altos niveles. Las organizaciones criminales compran gobiernos e intimidan a los críticos, incurriendo en asesinatos en algunas oportunidades.

El Sistema de Seguridad Regional del Caribe Anglosajón ha tenido un rol constructivo y además existen otras organizaciones referidas a la seguridad, muchas de las cuales incluyen a Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Más aún, el Caribe Anglosajón tiene muchas organizaciones políticas y económicas pero, con la excepción de Barbados, estas organizaciones no han igualado la amplia gama de fuerzas criminales en la zona.

Debido a que en el centro mismo de la transformación intermétrica está presente el debilitamiento de la mayoría de los Estados de América Central y el Caribe -ellos carecen de los recursos internos o internacionales para gobernar efectivamente- los prospectos de cooperación en la región son problemáticos. Todos los gobiernos pertenecientes a las organizaciones multilaterales subregionales requieren fondos. Sólo Guatemala conserva un amplio establecimiento militar y en el Caribe oriental sólo las fuerzas de Barbados tienen capacidad, profesionalismo e integridad suficiente. Debido a los niveles de crimen internacional organizado -bien armado y financiado por el tráfico de drogas- así como con una sustancial violencia subestatal -la mayoría de ésta, criminal y algo de ella a partir de los soldados desmovilizados en América Central, ninguno de estos gobiernos o instituciones multilaterales pueden hacer frente a las amenazas a la seguridad

a menos que ellos reciban un sustancial respaldo internacional de Estados Unidos y otros países.

Sin embargo, en este momento de una crisis interconectada entre los planos internacional e interno, el gobierno de Estados Unidos ha reducido drásticamente su asistencia económica a todos estos países y los Estado sucesores de la Unión Soviética la han eliminado del todo. El Reino Unido y Canadá también han reducido su ayuda al Caribe anglosajón. Otros países donantes, aunque no todos, también han disminuido sus compromisos con esta subregión. La paz no esta cerca.

¿Hacia una seguridad cooperativa?

Una de las consecuencias de la transformación diplomática en el Cono Sur ha sido el esfuerzo para anclar las relaciones entre los Estados de la región sobre bases diferentes a las del balance tradicional de poder. Para mantener la paz por otros medios diferentes a los del balance convencional, los Estados deben cooperar en la seguridad²⁰.

La seguridad cooperativa busca reducir las posibilidades y el alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta. Dentro de las regiones geográficas, la seguridad cooperativa requiere que los Estados participen reconfigurando sus instituciones militares, reasegurándose mutuamente así de sus respectivas intenciones. Los gobiernos reducen la posibilidad de una guerra o de otros conflictos severos de diferentes maneras. Ellos fomentan la transparencia en las políticas de seguridad en cada país, reduciendo de esta manera las probabili-

20 En parte debido a que uno de estos autores, William Perry, eventualmente fue secretario de Defensa, el trabajo más importante sobre seguridad cooperativa es el realizado por Ashton B. Carter, William J. Perry, y John D. Steinbruner, **A New Concept of Cooperative Security** (Washington, DC: The Brookings Institution, 1992). En América Latina, discusiones sobre seguridad cooperativa se basan en parte en Hernán Patiño Meyer quien fuera al principio de los '90 el embajador de Argentina en la OEA y entre 1992 y 1995 presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA. Sus discursos y trabajos se centran en estas materias. Entre otros, ver Permanent Council of the Organization of American States, Special Committee on Hemisphere Security, "Support for a New Concept of Hemisphere Security: Cooperative Security," OEA/Ser.G, CE/SH-12/93 rev. 1 (17 Mayo 1993).

dades de actuar basados en rumores o información falsa. Ellos fortalecen las instituciones internacionales para mantener la paz, resolver disputas y promover la colaboración para enfrentar los problemas comunes de seguridad. Asimismo, desarrollan la cooperación bilateral para referirse a preocupaciones de seguridad conjunta que son específicas para ellos. Medidas de confianza mutua pasan a ser una parte integral de las estrategias nacionales. Las estrategias de seguridad cooperativa reorientan las misiones militares hacia actividades internacionales en pro del establecimiento y la mantención de la paz. Los Estados que participan contribuyen sus fuerzas para estos fines cuando lo solicitan instituciones internacionales.

Desde un enfoque convencional de la seguridad, la disuasión se alcanza a través de la adquisición de los medios para repeler un ataque proveniente de más allá de las fronteras de la nación y de infringir altos costos en las fuerzas del atacante y tal vez también en el país atacante. En un enfoque de seguridad cooperativa, la disuasión se alcanza a través de la transparencia de los procedimientos e información militares y de las medidas de confianza mutua que involucran a las fuerzas armadas de cualquier grupo de países. En cada caso, las fuerzas armadas juegan un rol crucial en la defensa del país, pero lo hacen de maneras muy diferentes.

Finalmente, el objetivo podría ser crear lo que Karl Deutsch y sus colegas llamaron comunidades de seguridad pluralistas²¹. En un territorio determinado, se alcanza una comunidad de seguridad una vez que la gente obtiene un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y distribuidas para asegurar, por un largo período, expectativas confiables de un cambio pacífico entre sus poblaciones. Este sentido de comunidad requiere una creencia por parte de los actores de que ellos han llegado a un entendimiento en al menos un punto clave: que los problemas sociales comunes pueden y deben ser resueltos a través de procesos de cambio pacífico, es decir, a través de procedimientos institucionalizados sin el amplio uso de la fuerza física. Entre las comunidades de seguridad pluralistas, diversos go-

21 Karl W. Deutsch, Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maurice Lee, Jr., Martin Lichtermann, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenheim, y Richard W. Van Wagenen, **Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience** (Princeton: Princeton University Press, 1957), pp. 5-7.

biernos conservan su independencia legal. Estados Unidos y Canadá son parte de una comunidad de seguridad pluralista así como lo son los Estados miembros de la Unión Europea.

Cada uno de los principales países de América del Sur ha buscado lograr al menos alguno de los aspectos de las políticas de seguridad cooperativa, pero cada uno de ellos lo ha hecho de manera distinta. El artículo de Francisco Rojas ilustra la especialización de Chile en el reforzamiento de las instituciones internacionales. El gobierno de Chile organizó la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1991 en la cual se hizo la Declaración de Santiago, que compromete a los Estados miembros a responder ante las interrupciones de los gobiernos constitucionales en cualquier país de las Américas. Chile apoya los cambios a los estatutos de la Junta Interamericana de Defensa para subordinarla a la OEA y permitir que la Junta opere en el campo de la seguridad bajo una autoridad civil. Chile participa activamente en la economía mundial y ha hecho su propia economía abierta y transparente. Juega un rol de liderazgo como fundador de la Organización Internacional del Comercio (OIC), participa activamente en el Consejo Económico del Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés), ha postulado para formar parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés) y ha promovido y firmado tratados de expansión comercial con varios países.

El capítulo de Mónica Hirst ilustra la especialización de Brasil en asuntos subregionales. Brasil ha mejorado sustancialmente sus relaciones con Argentina a través de la creación del MERCOSUR (el cual también incluye Uruguay y Paraguay), la firma del Acuerdo Cuadripartito de Salvaguardas Nucleares con Argentina y la Agencia Internacional de Energía Atómica (implementado desde marzo de 1994), y las medidas bilaterales de cooperación en varios campos, incluyendo el de seguridad. Hirst y Escudé-Fontana indican que las fuerzas armadas de Brasil y Argentina se han replegado de la preparación de guerra en sus fronteras y tienen frecuentes intercambios de información y personal militar para reasegurarse mutuamente. Las fuerzas armadas de Argentina y Brasil han asistido y participado en los respectivos ejercicios militares de su contraparte. Incluso, por primera vez en su historia, en septiembre de 1996 los ejércitos de Argentina y Brasil iniciaron un ejercicio conjunto ("Operación Cruz del Sur") en la provincia Argentina de Corrientes, centrado en la planificación y eje-

cución de misiones de mantención de paz bajo el auspicio de la ONU.

El capítulo de Escudé y Fontana muestra la especialización que ha adquirido Argentina en seguridad cooperativa: las iniciativas unilaterales. Unilateralmente Argentina desechó el proyecto de desarrollo del misil balístico Cóndor II, subordinó su industria nuclear a las completas salvaguardas de la Agencia Internacional de Energía Atómica y firmó el Tratado de No-Proliferación Nuclear. (En coordinación con Brasil y Chile también ratificó el Tratado de Tlatelolco que le prohíbe construir armas nucleares). El gobierno de Menem también redujo sustancialmente el presupuesto militar, eliminando el servicio militar obligatorio e iniciando un programa para privatizar y cerrar industrias que han estado siendo operadas por las fuerzas armadas.

Disputas claves también han sido resueltas entre Chile y Argentina, este proceso comenzó con la mediación papal sobre la confrontación del Canal Beagle y ha continuado a través de las negociaciones bilaterales entre los gobiernos de Argentina y Chile para solucionar la mayoría, aunque todavía no todas, sus disputas fronterizas (sin embargo, instituciones internacionales no han jugado un rol significativo en la resolución de disputas en el Cono Sur).

Otro ejemplo de una resolución exitosa de conflictos fue el Tratado firmado entre Venezuela y Trinidad y Tobago en abril de 1990 para resolver su disputa sobre su jurisdicción de las aguas del Golfo de Paria. Por otra parte, los gobiernos del Caribe anglosajón cooperan extensamente entre sí en muchas materias a través de instituciones formales y de medios informales; la mayoría de los países de las islas más pequeñas no tienen fuerzas armadas. En América Central el principal instrumento asociado al concepto de seguridad cooperativa fue la transparencia creada por el personal de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, quienes ayudaron a implantar y supervisar los procesos de paz en Nicaragua y El Salvador. Observadores de estas organizaciones también monitorearán el proceso de paz en Guatemala, en el cual seguramente se producirá el mismo efecto. En la medida que las fuerzas armadas de Nicaragua y El Salvador se reducen, disminuye la amenaza a la paz interestatal. Las instituciones internacionales no solamente ayudan a monitorear los acuerdos, también contribuyen a resolver disputas.

En suma, América Central y América del Sur así como el Caribe ilustran varios enfoques para mantener y reforzar la paz

de una manera consistente con los principios de la seguridad cooperativa. Sin embargo, también persisten varios obstáculos para la consolidación de una estrategia de seguridad cooperativa.

Los obstáculos para la seguridad cooperativa

Muchas de las medidas de confianza mutua fueron diseñadas para reducir el nivel de tensión y disminuir la posibilidad de un conflicto accidental entre adversarios. El concepto más amplio de la seguridad cooperativa, sin embargo, está diseñado para promover las condiciones que harían impensable una guerra entre los países. Dentro del marco completo de las prácticas de la seguridad cooperativa los países no orientarían sus fuerzas armadas contra el otro, sino contra amenazas más amplias en el sistema internacional, para ser enfrentadas por instituciones multilaterales. Existen muchos obstáculos para la realización de esta esperanza en América del Sur y América Central.

1. ¿Existe un enemigo y un riesgo de conflicto militar? Los países que se consideran entre sí enemigos potenciales pueden hacer uso efectivo de ciertas medidas de confianza mutua, pero probablemente no crearán ni participarán en una red de defensa basada en procedimientos de seguridad cooperativa.

Solamente Argentina del presidente Menem se aproxima a una política que casi afirma que el país no tiene enemigos salvo actores no estatales (por ejemplo, terroristas). La principal excepción continúa siendo el reclamo argentino sobre las islas del Atlántico Sur. En la disputa con el Reino Unido, sin embargo, el gobierno de Menem se ha comprometido a proceder con medios pacíficos para resolver este tema. Por lo tanto, Argentina no vislumbra posibilidades de un conflicto militar con sus vecinos de América del Sur.

En contraste, Chile ha continuado percibiendo varios enemigos potenciales. Bolivia continúa haciendo reclamaciones de territorio a Chile para permitirle su acceso directo al Océano Pacífico. Los intentos para resolver esta disputa continúan sin éxito. Por ejemplo, en 1993 el ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Ronald MacLean renunció, porque el presidente Jaime Paz Zamora desaprobó sus esfuerzos del ministro para resolver esta

antigua disputa con Chile²². Bajo los presidentes Aylwin y Fujimori, Chile y Perú realizaron un progreso sustancial para enfrentar los temas pendientes de los acuerdos territoriales y tratados de delimitación de 1883 y 1929, pero aún no han llegado a acuerdos sobre los detalles importantes principalmente debido a las divididas opiniones en Perú. Un subproducto de la guerra de 1995 entre Ecuador y Perú fue el rearmamentismo peruano (en 1996 Perú compró al menos 14 aviones de combate MIG-29 a Bielorrusia), lo cual produjo un estímulo adicional para que Chile asignara varios millones de dólares a la compra de avanzados aviones. Asimismo, queda pendiente una disputa territorial entre Argentina y Chile, la delimitación de Campos de Hielo Sur/Hielos Continentales. Las fuerzas armadas chilenas también han estado más dispuestas a pensar que el casi enfrentamiento de 1978 entre Argentina y Chile podría recurrir.

En América Central existen dificultades prácticas para resolver algunas disputas fronterizas de larga data, incluso para la demarcación en la frontera entre Honduras y El Salvador basada en los principios acordados por el juicio de la Corte Internacional. Miles de campesinos salvadoreños, amenazados con la pérdida de sus tierras y el inminente cambio de ciudadanía, se han resistido al juicio de la Corte, sus protestas en septiembre de 1994 llevaron a los gobiernos de El Salvador y Honduras a re-movilizar sus tropas hacia la frontera común. También existe algún potencial para hostilidades interestatales, principalmente entre Guatemala y Belice, pero también entre Honduras y Guatemala en referencia al río Montagua y entre Nicaragua y Colombia sobre el archipiélago de San Andrés. Más aún, en el Caribe continúa una antigua disputa territorial entre Guyana y Venezuela, en la cual este último reclama la mitad del territorio nacional de Guyana.

2. ¿Existe una visión estratégica compartida?. Los gobiernos que comparten sus evaluaciones sobre la naturaleza del sistema internacional, la fuente de las amenazas, los objetivos que deben perseguir, las tareas a ser alcanzadas y los medios para alcanzar los objetivos, son aquellos que tienen muchas más probabilidades de cooperar en materia de seguridad.

Existe una diferencia entre los puntos de vista de Argentina y Brasil sobre el rol internacional de Estados Unidos. En un agu-

22 Ver Foreign Broadcast Information Service, FBIS-LAT-93-140 (23 Julio 1993), p. 22; FBIS-LAT-93-141 (26 Julio 1993), p. 33.

do quiebre con las políticas históricas de Argentina, el gobierno de Menem escogió "adherirse" a Estados Unidos en prácticamente todos los temas internacionales. Hasta la elección de Fernando Henrique Cardoso, a la presidencia de Brasil a fines de 1994, el gobierno brasileño, en contraste, percibió posibles peligros para su status internacional provenientes del rol de Estados Unidos. Las relaciones entre Estados Unidos y Brasil mejoraron considerablemente desde la inauguración de Cardoso; sin embargo, estos puntos de vista suspicaces sobre el rol de Estados Unidos han permeado las fuerzas armadas brasileñas.

Brasil busca obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, en parte para balancear la percepción sobre el descompensado peso de Estados Unidos. Brasil aspira a tener una independencia tecnológica considerable y ha resistido las restricciones internacionales sobre el desarrollo de su industria de energía nuclear. Como Hirst nos recuerda, Brasil no ha firmado el Tratado de No Proliferación Nuclear y continúa insistiendo en su derecho de acceder a la tecnología misilística para propósitos pacíficos. Brasil ha sido reacio a dotar la OEA con un sesgo intervencionista pro-democrático²³. Las fuerzas armadas brasileñas han estado preocupadas de las agrupaciones medioambientales internacionales que, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, podrían infringir la soberanía brasileña sobre gran parte de la cuenca del Río Amazonas.

De la misma manera, en Centroamérica, tal vez sólo las fuerzas armadas de Guatemala tienen una visión estratégica y, consecuentemente, no la comparten con nadie más en la subregión. Las fuerzas armadas guatemaltecas se ven como triunfantes en la guerra de varias décadas contra la insurgencia, orgullosas de haber alcanzado su éxito virtualmente sin ayuda internacional²⁴.

3. ¿Cuál debería ser el rol de los procedimientos e instituciones formales? Bajo la seguridad cooperativa los gobiernos deben tener políticas similares o al menos compatibles hacia las institu-

23 Ver Richard J. Bloomfield, "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy," **The Washington Quarterly** 17, N° 2 (Primavera 1994): 157-170.

24 Ver Héctor Alejandro Gramajo Morales, "Political Transition in Guatemala, 1980-1990: A Perspective from Inside Guatemala's Army," en **Democratic Transitions in Central América**, ed. Jorge I. Domínguez y Marc Lindenberg (Gainesville: University Press of Florida, 1997).

ciones internacionales para entregar apoyo, facilitar sus operaciones y reducir los costos de transacciones de varias actividades.

En contraste con Argentina y con el énfasis chileno en reforzar el rol de varias instituciones internacionales y procedimientos formales, el gobierno brasileño, como se indicó anteriormente, ha sido bastante más reacio a seguir este camino. Específicamente en lo que respecta a temas de seguridad cooperativa bilateral; los oficiales brasileños están preparados para practicar la transparencia en sus relaciones bilaterales con las fuerzas armadas argentinas, pero no a institucionalizar estas prácticas si es que esto fuera a reducir su propio margen de discrecionalidad. Como consecuencia, la institucionalización de las medidas de confianza mutua en el Cono Sur están muy retrasadas en comparación al récord entre los antiguos adversarios del Pacto de Varsovia y de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, OTAN.

En Centroamérica y el Caribe, distintos gobiernos y establecimientos militares tienen una perspectiva muy diferente sobre el rol de las instituciones internacionales. Debido a que no poseen fuerzas armadas, Panamá, Haití, Costa Rica y varios países Islas del Caribe Anglosajón enfatizan necesariamente y se sustentan en las instituciones internacionales y otras formas de cooperación para proveer su propia seguridad. Nicaragua, El Salvador y Guatemala se encuentran en el otro extremo del espectro: en momentos críticos sus gobiernos no tienen otra alternativa que aceptar el decisivo rol de algunas instituciones internacionales sobre sus asuntos internos, a pesar que el ejército guatemalteco es muy escéptico respecto del rol de las entidades extranjeras en el país.

4. Fuentes no tradicionales de seguridad requieren otras formas de acción. Las medidas de confianza mutua y la mayoría de los esquemas de seguridad cooperativa fueron diseñados para relaciones entre Estados. Las amenazas de la violencia relacionadas con el tráfico de drogas o con las fuerzas subestatales (guerrillas, bandas criminales) orientan la atención hacia problemas relativamente nuevos y complejos. En referencia a estas materias, el fomento de la confianza y transparencia entre Estados bien puede ser irrelevante. La capacidad de estos Estados está en cuestión, es decir, si logran con apoyo de países más fuertes de fuera de la región, movilizar recursos que les permitan superar estas relativamente nuevas pero poderosas amenazas que ya erosionan sus soberanías y rompen la paz.

Curiosamente, a pesar de que muchas medidas de confianza mutua fueron desarrolladas en Europa durante la guerra fría para aminorar las tensiones y manejar las disputas entre Estados Unidos y la Unión Soviética y sus respectivos aliados, notoriamente pocas medidas de construcción de confianza han sido desarrollada para enfrentar la severa disputa interestatal remanente de la guerra fría en las Américas, principalmente las relaciones entre Estados Unidos y Cuba²⁵.

En resumen, a pesar de la expansión de la práctica de la seguridad cooperativa en América del Sur y América Central, no se tiene todavía un régimen de seguridad cooperativa, es decir, un set de acuerdos sobre las normas, reglas e instituciones para gobernar las relaciones de seguridad entre ellos. Estos países aún están lejos de la creación de una comunidad de seguridad pluralista. A pesar de esto, ya existen regímenes de seguridad parcial. La creación de estos regímenes de seguridad emergentes es un signo de esperanza que merece ser cuidado y apoyado²⁶.

Los efectos "locales" de las misiones de mantención de paz de la ONU

América Latina ha tenido una importante participación en las misiones de paz de la ONU²⁷. Solamente Argentina representa la mitad del total de las contribuciones de América Latina a tales misiones en la primera mitad de la década de los '90 (debido a restricciones presupuestarias, sin embargo, la contribución Argentina a las misiones de la ONU fue reducida a la mitad en 1996).

Una importante distinción entre las diferentes formas de participación en estas misiones debe ser hecha. La mayoría de los países en América Latina solamente contribuye con un pe-

25 Discusiones informales han tenido lugar entre Estados Unidos y Cuba sobre estas materias y algunas medidas de confianza mutua fueron implementadas entre los dos países en la década de 1990 en torno a la base naval estadounidense de Guantánamo y en los Estrechos de la Florida.

26 Para una discusión comparativa, Fen Osler Hampson, "Building a Stable Peace: Opportunities and Limits to Security Co-Operation in Third World Regional Conflicts," *International Journal* 45 (Primavera 1990): 454-489.

27 Ver Antonio Palá "The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges," *Airpower Journal* 9 (Special Edition 1995): 17-28.

queño número de individuos a las misiones de la ONU; su participación probablemente no tendrá mucho impacto en las fuerzas del país de origen. Argentina y Uruguay, sin embargo, han participado a través de unidades relativamente grandes que ya están teniendo un efecto sustancial en sus fuerzas armadas. En 1996, Brasil por la primera vez se convirtió en el principal contribuyente latinoamericano a las fuerzas de las misiones de la ONU²⁸.

Escudé-Fontana argumentan que la participación de Argentina en las misiones de la ONU ayuda a asegurar la paz internacional, contribuye a estabilizar las relaciones civiles-militares en Argentina democrática y reduce las posibilidades de que las fuerzas armadas argentinas puedan amenazar a sus vecinos, dado que un número tan alto de contingentes es enviado a territorios distantes. La participación en las misiones de paz también entrega experiencias para la resolución de conflictos mientras que al mismo tiempo le permite a las fuerzas armadas concentrarse más en sus capacidades profesionales para las misiones internacionales que en amenazas potenciales de sus vecinos. Sus argumentos son coherentes y persuasivos.

La participación en las misiones de la ONU mejoró la competencia profesional de los militares argentinos, mejoró la interoperabilidad de las fuerzas armadas argentinas con aquellas de los países de la OTAN y entregó al personal argentino una sustancial experiencia de combate (en la guerra del Golfo, 1990-1991) y de semi combate (en Croacia a principios de los '90).

Sin embargo, ¿Qué es lo que prevendrá que cualquier país que mejora sus capacidades militares para servir en las misiones de la ONU las use para obtener una ventaja sobre sus vecinos? El involucramiento argentino en las actividades militares internacionales se ha caracterizado por dos procedimientos. Uno ha sido la participación en actividades de la ONU de seguridad colectiva y de mantenimiento de la paz. La experiencia argentina en combate y semi combate adquiridas bajo el auspicio de la ONU en la Guerra del Golfo contra Irak (un ejemplo de seguridad colectiva) y en Croacia (un ejemplo de mantención de paz) po-

28 Sin embargo, incluso en 1996, luego que Argentina redujera y Brasil aumentara el despacho de fuerzas en misiones de las Naciones Unidas, los esfuerzos argentinos relativos al tamaño de su establecimiento militar fue dos veces mayor que el de Brasil. En 1996, por cada mil soldados en sus tropas, Argentina envió 8 soldados en misiones de mantención de la paz, en cambio Brasil sólo envió 4.

dría, en principio, ser aplicada en la región. El segundo proceso ha sido la construcción de una alianza militar con Estados Unidos en tiempos de guerra, en la Guerra del Golfo y en el bloqueo de Haití en 1994. Esto puede ser una preocupación para las fuerzas armadas de Brasil y Chile, cada una de las cuales ha tenido en algunos momentos desacuerdos con las políticas de seguridad estadounidense preferidas para las Américas.

La respuesta Argentina digna de ser elogiada a los llamados de participación para el mantenimiento de la paz lejos de sus fronteras, podría indirecta y sin intención agudizar las inseguridades de un país vecino, particularmente las de Chile. En este sentido una consecuencia casual de la contribución argentina a la generación de bienes públicos internacionales podría ser la recurrencia del clásico "dilema de seguridad" entre Argentina y algunos de sus vecinos. El aumento de la participación de Brasil en las misiones de la ONU a mediados de los '90 podría traer preocupaciones similares para sus vecinos.

En sus relaciones con Reino Unido, Argentina ha enfrentado esta preocupación creativamente. Envió un amplio contingente a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU en Chipre donde el personal argentino trabajó junto a fuerzas británicas. Similarmente, el gobierno de Menem trabajó efectivamente para desarrollar un amplio número de medidas de confianza mutua con sus vecinos. Si estas políticas continuaran, en el mediano y largo plazo ellas deberían superar los temores residuales que sus vecinos puedan albergar frente a la participación argentina en misiones de la ONU en el exterior.

La decisión de participar en los arreglos de seguridad cooperativa posee un segundo riesgo, el cual es exactamente el contrario al recientemente discutido. Muchas de las tareas de mantenimiento de paz están más cercanas a las tareas "políticas" que a aquellas realmente "militares". Mientras las fuerzas armadas rediseñen más sus misiones, entrenamiento y equipamiento para responder a las operaciones de mantenimiento de la paz, menos recursos tendrán para mantener los aspectos más tradicionales de la profesionalización militar. Se podría desarrollar una tensión al interior de las fuerzas armadas o entre ellas y los gobiernos civiles por estas razones.

En términos más generales, está en cuestión si es que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos estarán cómodas con la definición de sus misiones para asemejarse a aquellas de las fuerzas armadas de Canadá. Las fuerzas armadas

canadienses participan en misiones de seguridad colectiva y de mantención de la paz bajo los auspicios de la OTAN y de la ONU. Las fuerzas armadas de Canadá tienen una experiencia sustancial en el fomento de la confianza y en muchas medidas de seguridad cooperativa. Ellas están entre las fuerzas armadas más profesionales y competentes en el mundo, pero Canadá no está amenazada militarmente por su poderoso vecino del sur y las fuerzas armadas canadienses no están diseñadas para disuadir una invasión de su vecino. Las fuerzas armadas de la mayoría de los países de América Latina no están dispuestos y probablemente no abandonarán esta última misión.

El servicio internacional de mantención de la paz bajo el auspicio de las Naciones Unidas -un bien público- podría provocar tensiones entre el gobierno civil del país enviante y sus fuerzas armadas. Esto sugiere un tercer riesgo en la participación en tales misiones. Es muy importante asegurarse las bases internas de apoyo para una política exterior activa antes y durante el involucramiento en tales políticas. En el caso de Venezuela se puede apreciar que su involucramiento internacional no tuvo suficiente respaldo al interior del país. El gobierno civil no atribuyó suficiente atención a explicar su activa política exterior a sus propios militares y fracasó en equipar sus propias fuerzas armadas para las tareas que se les solicitaba.

En 1989 y 1990, las fuerzas armadas venezolanas destinaron cientos de oficiales militares y tropas a Honduras y Nicaragua, como parte de las fuerzas de mantención de la paz de las Naciones Unidas, para ayudar a monitorear el cese al fuego en la guerra civil de Nicaragua y, eventualmente, ayudar a desarmar la Resistencia Nicaragüense (los "contras") tras la derrota electoral de los Sandinistas y la inauguración de la presidencia de Violeta Chamorro. Ellos fueron parte de una importante misión: primera vez que un grupo Militar de Observadores operaba en las Américas y la primera vez en el mundo que un grupo como este sería utilizado para desmovilizar y desarmar fuerzas irregulares. Sin embargo, los oficiales y soldados venezolanos no contaron con el equipo necesario para llevar a cabo esta misión y tuvieron que solicitar asistencia a otros países.

En la medida que los oficiales profesionales de Venezuela reflexionaron sobre esta experiencia, algunos se cuestionaron la competencia e incluso la legitimidad de un gobierno venezolano, y de su alto comando militar, que enviaba a sus militares a realizar una misión para la cual no estaban preparados y que reque-

ría "suplicar" a otros para que la llevaran a cabo. Estas circunstancias alimentaron el descontento de algunos oficiales militares venezolanos frente al gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez y contribuyeron a su participación en los dos intentos fallidos de golpe militar efectuados durante 1992. De esta manera, la desestabilización de la democracia venezolana fue una consecuencia inesperada de haber generado un "bien público", el servicio en Nicaragua bajo el auspicio de las Naciones Unidas.

La desavenencia entre los militares venezolanos y las autoridades civiles no comenzó con el envío de cientos de soldados para asegurar la paz en Nicaragua, tampoco fue el envío mismo el factor decisivo en los intentos de golpes posteriores, pero la decisión de enviar tropas y los problemas operacionales prácticos de ejecución de esta misión contribuyeron a la desavenencia con los militares.

El caso venezolano es serio. La seguridad cooperativa y las misiones de mantención de la paz de la ONU comienzan en casa. Los gobiernos civiles requieren del consejo profesional de sus propias fuerzas armadas para ser capaces de servir en el exterior en cualquier misión y por sobre todo ellos deben explicar y buscar cómo persuadir los militares de que tal participación responde a un interés nacional. Con la ausencia de estos pasos cruciales, la participación en las misiones de las Naciones Unidas podría debilitar la estabilidad política democrática, como casi lo hizo en Venezuela.

La experiencia latinoamericana de mayor participación en las misiones de mantención de la paz de la ONU es demasiado reciente y limitada para dar suficientes luces sobre un asunto clave: ¿ayuda esta participación a consolidar las instituciones democráticas en el país que envía las fuerzas? Por el momento, la evidencia no es concluyente. Esta participación contribuyó al debilitamiento del gobierno constitucional en Venezuela pero parece haber ayudado a fortalecerlo en Argentina. La relación entre seguridad, democracia y paz, por supuesto, va más allá de la participación en la ONU. A continuación examinaremos estos aspectos.

Democracia y paz: ¿Un sesgo hacia el *statu quo*?

Raro como claramente es la guerra entre países con gobiernos civiles constitucionales, y raro como ha sido la guerra en

América del Sur, Ecuador y Perú lucharon durante una semana en 1981 y por varias semanas en 1995, mientras ambos eran gobernados por presidentes constitucionales, civiles quienes ganaron elecciones libres y competitivas. Sin llegar a la guerra, graves disputas militarizadas interestatales también han ocurrido entre regímenes democráticos (por ejemplo, Venezuela y Colombia a fines de los '80 por la demarcación marítima). Como David Mares lo expresa, los países en América Latina que generalmente definimos como democráticos no son afectados en su decisión de usar la fuerza en su política exterior por consideraciones como si el país con el cual ellos tienen una disputa es democrático o no. En América del Sur las repúblicas se hacen la guerra entre sí.

En consecuencia, como los capítulos de Mares y Desch clarifican, la expansión de la democracia a lo largo de América Latina puede tener una relación indeterminada con la mantención de la paz. La baja frecuencia de la guerra en esta región no puede ser explicada en términos de la consolidación de largas tradiciones de políticas democráticas; por el contrario, la reducción en la incidencia de la guerra fue inicialmente alcanzada en la década de 1880, con anterioridad a la extensión del sufragio y de la aceptación generalizada de las prácticas de elecciones libres y competitivas. La democracia por sí sola no garantiza la paz en la región; gobiernos democráticos y no democráticos han participado en prácticas que hacen la guerra menos probable, como fuera indicado, por ejemplo, en la discusión sobre las transformaciones diplomáticas de América del Sur. Las democracias tampoco tienen menos posibilidades que las no democracias de participar en disputas interestatales militarizadas entre sí.

Existen indicadores adicionales que muestran que los procedimientos democráticos en América Latina y el Caribe podrían hacer más difícil la resolución de las disputas territoriales de larga data. Consideremos los efectos de ciertos procedimientos e instituciones que son centrales a la noción de la democracia constitucional: el rol del Congreso, los partidos y las elecciones. En las décadas de 1980 y 1990 fracasaron varios intentos para resolver disputas territoriales en los congresos debido a la competitividad adversaria de los partidos políticos.

Las políticas democráticas de Venezuela, por ejemplo, han hecho mucho más difícil resolver la disputa fronteriza con Colom-

bia²⁹. El congreso venezolano ha ayudado a descarrilar varios intentos para negociar y resolver esta disputa³⁰.

En mayo de 1993, Chile y Perú firmaron la Convención de Lima para resolver todas las disputas pendientes relacionadas con su frontera. En Perú, la oposición democrática al presidente Fujimori intentó debilitar, en base a este acuerdo, la posición política presidencial durante la primera etapa de su campaña de reelección. En 1994, Fujimori tuvo que retirar el tratado de la consideración parlamentaria para prevenir su derrota.

En 1991 los presidente Aylwin y Menem acordaron resolver las 24 disputas fronterizas pendientes entre Chile y Argentina. 22 fueron resueltas rápidamente a través de las acciones de los ejecutivos; la disputa sobre Laguna del Desierto fue llevada a un arbitraje internacional, que Argentina ganó en octubre de 1995. La delimitación de los Hielos en el Cono Sur tuvo que ser ratificada por los congresos, debido a que los tratados vigentes no cubrían esta materia. En el congreso argentino, el partido radical se opuso a la ratificación y obtuvo suficiente apoyo de los miembros peronistas del congreso para prevenir su ratificación. Esta disputa aún está sin resolverse.

Problemas semejantes referidos a la relación entre instituciones democráticas y procedimientos, por una parte, y los acuerdos de paz, por otra, son evidentes en América Central, como lo demuestran como por ejemplo las relaciones entre Belice y Guatemala³¹. Después de años de negociaciones formales e informales, el 15 de agosto de 1991 Guatemala reconoció la independencia de Belice, la cual había sido declarada casi diez años antes. Como intercambio tácito, Belice acordó algunos cambios en sus límites marítimos para satisfacer los deseos de Guatemala de acceder al mar del Caribe. Los cambios permiti-

29 Ver John Martz, "National Security and Politics: The Colombian-Venezuelan Border," **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 30, Nº 4 (Invierno-1988-89): 117-135; Larry George, "Realism and Internationalism in the Gulf of Venezuela," **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 30, Nº 4 (Invierno 1988-89): 139-163.

30 La existencia de un gobierno constitucional es amenazada por la persistencia de esta disputa. En 1992, los golpistas militares venezolanos reclamaron que las concesiones territoriales injustificadas a Colombia estaban entre los factores que motivaban sus esfuerzos.

31 Para una discusión histórica ver: Alma H. Young and Dennis H. Young, "The Impact of the Anglo-Guatemalan Dispute on the Internal Politics of Belize," **Latin American Perspectives** 15, Nº 2 (Primavera 1988): 6-30.

rían que los buques guatemaltecos utilizaran un canal de navegación en el Golfo de Honduras lo que de otra manera sería de uso exclusivo de Belice. En mayo de 1993, el presidente guatemalteco, Jorge Serrano, quién alcanzara el acuerdo con Belice, fue forzado a renunciar después de su fracasado intento de dar un golpe contra el Congreso, las cortes y los partidos políticos. En las siguientes semanas, el gobierno civil sucesor consideró públicamente revisar el acuerdo con Belice; sin embargo, el tema posteriormente perdió notoriedad. En tanto, Belice se encontraba en campaña electoral.

El 30 de junio de 1993 el Partido de Unidad Democrática de oposición ganó las elecciones nacionales de Belice y asumió el poder. Como lo prometió durante su campaña electoral, el nuevo Primer Ministro, Manuel Esquivel, procedió a suspender el Acta de Areas Marítimas que según las negociaciones previas le entregaba a Guatemala el acceso irrestricto al mar del Caribe. Los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido presionaron al gobierno de Esquivel para que no cancelara el Acta. El Reino Unido amenazó con retirarse de su acuerdo de defensa con Belice si es que Esquivel procedía con sus planes. Esquivel retrocedió en sus intenciones. Este incidente fue contenido gracias a la acción coercitiva de los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido. Sin embargo, el proceso democrático electoral desestabilizó las relaciones de seguridad entre Belice y Guatemala³².

Por otra parte, algunos procedimientos democráticos han servido para hacer y consolidar la paz. Por ejemplo se puede considerar el caso más dramático, el tratado chileno-argentino de 1984 referido al Canal Beagle enfrentó una considerable oposición de las fuerzas armadas y otros sectores en Argentina. El presidente Raúl Alfonsín optó por llevar el tratado a un plebiscito nacional. El inmenso apoyo al tratado registrado en ese plebiscito fue decisivo y permitió que el gobierno argentino aceptara su "pérdida" en el Canal Beagle por el bien de una ganancia mucho

32 Foreign Broadcast Information Service, FBIS-LAT: 93-122 (28 Junio 1993), pp. 13, 16-17; 93-123 (29 Junio 1993), pp. 11-14; 93-124 (30 Junio 1993), p. 5; 93-126 (2 Julio 1993), p. 14; 93-127 (6 Julio 1993), p. 18; 93-127 (7 Julio 1993), pp. 20-21; 93-237 (13 Diciembre 1993), pp. 27-28. También ver: **Caribbean and Central América Report**, RC-93-06 (22 Julio 1993), pp. 2-3; **Los Angeles Times** (12 Diciembre 1993); **Financial Times** 2 Julio 1993, p. 4; 20 Julio 1993; and 14 Octubre 1993. También me estoy respaldando en entrevistas confidenciales.

mayor en el largo plazo en cuanto a seguridad interestatal y a los prospectos de cooperación con Chile.

Paradójicamente quizás, el hecho que los gobiernos militares en Argentina, Brasil y Chile comenzaran el reaceramiento con sus vecinos augura buenos resultados para los prospectos de consolidación de la paz. Los presidentes civiles democráticamente electos pudieron continuar y construir sobre las decisiones de las fuerzas armadas para alejarse de los prospectos de una guerra. En Argentina la política de mejorar las relaciones con Brasil, iniciada bajo el gobierno militar, ha sido subsecuentemente desarrollada por los gobiernos de los dos principales partidos, los radicales y los peronistas. En Brasil la política de mejoramiento de las relaciones con Argentina, también iniciada por el gobierno militar, ha sido desarrollada posteriormente por 4 presidentes civiles, quienes representan un amplio espectro de la opinión política. En Chile, el acercamiento con Argentina, iniciado por el gobierno del General Augusto Pinochet, fue profundizado por los sucesivos gobiernos de la Concertación, una coalición constituida por partidos de centro y centro izquierda. El proceso de democratización y los resultados electorales confirmaron las políticas iniciadas por los gobiernos militares y convirtieron lo que pudo haber sido decisiones minoritarias de líderes políticos específicos o partidos en políticas bilaterales de los respectivos Estados. Los procedimientos democráticos hacen más creíbles los compromisos interestatales para con la paz.

Estas observaciones sugieren la hipótesis que, en referencia a los temas de seguridad interestatales en América Latina y el Caribe, las democracias exhiben un prejuicio hacia el *statu quo*: es difícil para ellos alterar el *statu quo*. Es difícil para ellos hacer la paz (a pesar que como la resolución de la disputa del Beagle lo demuestra, no es imposible). Es difícil para ellos romper la paz (a pesar que el conflicto entre Ecuador y Perú de 1981 y 1995 lo muestra, no es imposible tampoco). El patrón más exitoso de hacer la paz y mantener la paz desde la década de 1970, especialmente evidente en el Cono Sur, fue iniciado por un gobierno militar y ha sido continuado por un gobierno civil. Para una paz segura en democracias aún frágiles las fuerzas armadas deben ser incluidas en los acuerdos de consensos para hacer y mantener la paz; una vez que esto ocurre, los gobiernos constitucionales sostienen la paz. De esta manera, la democracia ha contribuido de una manera más sutil a la consolidación de la paz y a redu-

cir las probabilidades de que gobiernos democráticos se hagan la guerra entre sí.

Más aún, los ejemplos de esfuerzos parcialmente frustrados para resolver todas las disputas territoriales pendientes entre Chile y Perú, Argentina y Chile, y Guatemala y Belice, llaman la atención sobre un factor adicional que podría hacer más factible para las democracias contribuir a asegurar la paz: la necesidad de los gobiernos y los partidos de oposición de acordar los lineamientos generales de un acuerdo con anterioridad a su envío formal al congreso. Estos acuerdos se han hecho relativamente frecuentes en referencia a decisiones de políticas económicas, pero aún tienen que llegar a ser la norma respecto a la seguridad interestatal. Acuerdos entre partidos "comprometen el futuro". A través del apoyo a los acuerdos, actualmente la oposición garantiza efectivamente que los acuerdos perdurarán incluso si la oposición ganara las siguientes elecciones nacionales.

En el hemisferio occidental, la democracia por sí sola no hace o mantiene la paz. Las contribuciones democráticas al mantenimiento de la paz requieren esfuerzos políticos activos para obtener el apoyo de las fuerzas armadas y de los civiles de oposición para así involucrar a los países vecinos en un proceso diplomático que en su debida oportunidad asegure la paz.

Relaciones de seguridad interamericanas

Las instituciones y los procedimientos militares interamericanos son legados de las guerras internacionales que terminaron y de las amenazas al orden interno cuyos significados se han desvanecido o declinado significativamente³³. Fundada en enero de 1942 para contribuir a la defensa de las Américas durante la II Guerra Mundial, la Junta Interamericana de Defensa precede al Tratado de Asistencia Recíproca Interamericano (Tratado de Río) y a la Organización de Estados Americanos (OEA)³⁴. La Junta ha tenido una relación poco definida con la OEA. Los miembros de la Junta son oficiales militares en servicio activo.

33 Para historia ver: Jack Child, **Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1978** (Boulder: Westview Press, 1980).

34 Para una discusión histórica ver: J. Lloyd Mecham, **Inter-American Security Relations** (Austin: University of Texas Press, 1962).

En 1962, el Colegio Interamericano de Defensa fue creado. Su currículum se centra en los problemas estratégicos, sociales, económicos, políticos y militares de las Américas. Los estudiantes son coroneles y tenientes coroneles (o rangos equivalentes) de los países miembros de la Junta³⁵. Los comandantes de las instituciones militares de varios países también se reúnen regularmente alrededor de temas comunes. Entre estos foros se encuentran la Conferencia de los Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana y el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas. Otro foro es la Comisión de Defensa Conjunta Estados Unidos-México. Adicionalmente, también existen ejercicios militares de rutina regularmente programados por las fuerzas aéreas y navales; las Operaciones UNITAS para las armadas del hemisferio han sido una de las principales y más visibles operaciones por muchos años.

En democracia, las fuerzas armadas deberían estar subordinadas a la autoridad civil, pero ninguna de las instituciones multilaterales y procedimientos mencionados anteriormente están formalmente subordinados a las adecuadas autoridades civiles: la Junta y el Colegio Interamericano de Defensa no están subordinados a la Organización de Estados Americanos³⁶. La OEA también tienen alguna responsabilidad en este fracaso; solamente a partir de 1992 la OEA estableció un Comité Especial de Seguridad Hemisférica (su primer presidente fue el embajador de Argentina en la OEA, Hernán Patiño Meyer). Similarmente, los Comandantes de los Ejércitos y las fuerzas armadas de varios países se reúnen, pero solamente a partir de julio de 1995, se reunieron los ministros de defensa. A pesar que Estados Unidos tiene secretarías civiles del ejército y de la fuerza aérea, ellos ni siquiera asisten a las conferencias interamericanas de las respectivas instituciones militares que ellos se encabezan.

Anteriormente en este capítulo, destaqué que los mecanismos para cooperar en torno a los temas de seguridad aún están poco institucionalizados en el Cono Sur y con escasos recursos

35 Adicionalmente, Estados Unidos también tiene el U.S. Army School of the Americas, el Inter-American Air Forces Academy, y el Naval Small Craft and Technical Training School.

36 Para una discusión en este tema ver: Embajador Hernán Patiño Meyer (Presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA), "El futuro de la Junta Interamericana de Defensa," *Ser en el 2000* 5 (Marzo 1994): 59-61.

en América Central y el Caribe. Sin embargo, las organizaciones y los procedimientos militares interamericanos pueden estar sobre institucionalizados. Estas han resistido exitosamente los esfuerzos para transformarlas incluso cuando las necesidades de cambios son evidentes.

El futuro de estos rezagos institucionales y proceduales estuvo fuera de la agenda formal en la I Reunión de Ministros de Defensa que tuvo lugar en Williamsburg, Virginia, en 1995. Por ejemplo, el secretario de defensa estadounidense William Perry hizo referencia a la necesidad de "apoyar un rol expandido del Colegio Interamericano de Defensa para la educación de civiles en estudios de seguridad nacional", pero los seis principios acordados en Williamsburg no incluyeron estos temas³⁷. La II Reunión de Ministros de Defensa, en Bariloche, Argentina, en octubre de 1996 tocó nuevamente el tema del rol del Colegio en la promoción de estudios de defensa, pero la Declaración de Bariloche no tuvo éxito en abordar un aspecto clave: como subordinar adecuadamente este Colegio a la autoridad civil internacional³⁸.

Sin embargo, el hecho de tener estas reuniones de Ministros de Defensa ha sido importante y útil. En varios países que han adoptado recientemente la política de nombrar civiles como ministros de defensa, estas reuniones han contribuido a la legitimidad y duración de esta nueva práctica. En Brasil, donde no existe un ministro de defensa, las reuniones se sumaron a la urgencia de considerar la utilidad de efectuar un cambio en la organización del Gabinete y en las relaciones del gobierno con las fuerzas armadas. En todas partes, las reuniones hicieron necesario que las instituciones militares cooperaran para que se prepararan para los eventos y en algunos países las instituciones militares y el Ministerio de Defensa tuvieron que cooperar con el Ministerio de Relaciones Exteriores³⁹.

De esta manera, incluso los cambios más modestos en los procedimientos pueden generar importantes consecuencias. Ma-

37 Secretario de Defensa William J. Perry, Defense Ministerial of the Americas, "Closing Remarks" (Williamsburg, Virginia, 26 Julio 1995).

38 "Declaración de San Carlos de Bariloche," **Fuerzas Armadas y sociedad** 11, N° 3 (Julio-Septiembre 1996): 33-37.

39 Entrevistas confidenciales. También ver el capítulo de Palá, en el libro editado por Domínguez, **International Security and Democracy**, para evidencias de la colaboración militar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en referencia a las misiones de mantención de la paz de la ONU.

yores cambios en las instituciones y procedimientos interamericanos (subordinación de la Junta Interamericana de Defensa a la OEA, transformación del currículum del Colegio Interamericano de Defensa para entregarle atribuciones a los civiles para gobernar, insertar la participación civil en otras reuniones hemisféricas en las cuales los temas de seguridad son discutidos) bien podrían tener efectos saludables para la consolidación de la seguridad y la democracia.

Sin embargo, estas instituciones y procedimientos probablemente no serán reformados a menos que el gobierno de Estados Unidos esté preparado a comprometer una atención y esfuerzo sustanciales en tales cambios. El capítulo de Desch argumenta fuerte y convincentemente que la atención de las políticas de Estados Unidos, sus intereses y compromisos sobre los temas de seguridad en América Latina, probablemente declinarán sustancialmente en los próximos años como consecuencia del fin de la guerra fría en Europa.

A corto plazo, sin embargo, se ha constatado una considerable atención de Estados Unidos hacia los temas de seguridad en las Américas. En la medida que la guerra fría estaba terminando en diciembre de 1989, Estados Unidos invadió Panamá. En septiembre de 1994 Estados Unidos intervino en Haití con autorización de las Naciones Unidas. Las preocupaciones hemisféricas y de Estados Unidos sobre los tiempos y las formas de una transición política en Cuba han ido en aumento. Estados Unidos continúa su presencia militar y en Honduras a través del *Joint Task Force-Bravo*⁴⁰. El gobierno de Estados Unidos apoya decididamente la participación latinoamericana en las medidas de confianza mutua y en las operaciones de mantención de la paz de las Naciones Unidas. El Secretario de Defensa, William Perry incluso comprometió el más escaso de los recursos, su propio tiempo, para concentrarse en la atención militar en América Latina (se apartó de su cargo en enero de 1997 cuando la segunda administración de Clinton comenzaba).

En todo caso, aún persiste un desajuste entre varios de los objetivos de Estados Unidos y la autopercepción de la mayoría de las fuerzas armadas latinoamericanas (excepto, tal vez, aquellas de Argentina). La mayor parte de las fuerzas armadas de la

40 El Comando del Sur de Estados Unidos terminó su retiro de Panamá en 1998, de acuerdo al tratado Estados Unidos-Panamá referido al Canal de Panamá.

región aún no está preparada para sumarse a las preferencias declaradas de Estados Unidos hacia la seguridad cooperativa y participación en las misiones de las Naciones Unidas como las características claves que definan los establecimientos militares de América Latina y El Caribe⁴¹. De hecho, algunas de las fuerzas armadas en América Central y América del Sur aún no están completamente comprometidas con la supremacía civil sobre la militar, en el contexto de la democracia constitucional. Aún es incierto qué visión de futuro prevalecerá, aunque mucho depende aún de la voluntad de Estados Unidos para realizar un compromiso sostenido en que incentive la seguridad y la democracia en las Américas.

Conclusiones

"La principal función de las fuerzas armadas de Latinoamérica siempre ha sido la mantención del orden interno". Esta era la sentencia operativa para Latinoamérica de la Apreciación de Inteligencia Nacional de Estados Unidos de diciembre de 1955, la primera desde el fin de la presidencia de Harry Truman y la última antes del desembarque de Fidel Castro en el este de Cuba para comenzar la insurgencia⁴². Esta era precisa en varios aspectos, pero no estimó adecuadamente -al igual que otras apreciaciones similares han subestimado- la autopercepción de las fuerzas armadas de los países de América Latina de que ellas juegan un rol fundamental en la defensa de la nación. Más importante aún, estas visiones típicas de Estados Unidos han contribuido a lo largo del tiempo a la falta de preparación de Estados Unidos para eventos tales como la guerra entre Ecuador y Perú en 1995.

Las transformaciones diplomáticas en el Cono Sur y las transformaciones intermísticas en América Central y el Caribe han cerrado capítulos de inseguridad y violencia en la historia de

41 En referencia a políticas de Estados Unidos, **United States Security Strategy for the Americas**, pp. 17-18, 24.

42 National Intelligence Estimate, "Conditions and Trends in Latin America," en **Foreign Relations of the United States, 1955-1957**, VI, ed. Office of the Historian, U.S. Department of State (Washington: U.S. Government Printing Office, 1987), p. 24.

estas subregiones. Sin embargo, especialmente en Centroamérica y el Caribe, la violencia internacional no-estatal y la violencia doméstica sub-estatal se han incrementado drásticamente hasta amenazar la estabilidad internacional y doméstica, mientras que la historia de disputas territoriales y fronterizas permanece evidente en estas subregiones y en América del Sur.

Grandes avances se han dado en América Central y del Sur desde fines de la década de 1970 para promover la seguridad internacional y consolidar la paz. Estas políticas han tenido lugar conjuntamente con la democratización de la región pero la han precedido; la conservación de su éxito no está garantizada por el sólo hecho de la democratización. La consolidación de la paz continúa requiriendo una atención política sustancial para construir coaliciones cívico-militares que la apoyen.

En sus etapas iniciales, sin embargo, los intentos para consolidar la democracia podrían incrementar el riesgo de conflictos interestatales. En la medida en que los gobiernos democráticos buscan reducir la posibilidad de una interferencia o golpes militares, ellos instan a sus fuerzas armadas a encontrar misiones más allá de las fronteras del país. Al hacer esto, se arriesgan a conflictos internacionales incluso cuando esperan reducir los riesgos de un conflicto doméstico. Para hacer que la consolidación democrática sea compatible con la consolidación de la paz, las Américas requieren de un liderazgo interno e internacional para resolver antiguas disputas y asegurar las bases de la supremacía civil sobre las fuerzas armadas al interior de los países y en la gobernabilidad de las instituciones de seguridad interamericanas.

Contrariamente a la *Apreciación de Inteligencia Nacional* de Estados Unidos citada anteriormente, para asegurar la democracia el gobierno de Estados Unidos debería reconocer la continuidad, y quizás la mayor importancia actual de las misiones externas de las fuerzas armadas de América Latina, para colaborar con ellas profesionalmente y ayudarlas a concentrarse sostenidamente en enfrentar los problemas conjuntos de seguridad internacional que aún enfrenta la región y más allá del hemisferio, de una manera cooperativa. Sólo entonces la seguridad, la paz y la democracia tendrán una buena posibilidad de alcanzar el éxito a lo largo de las Américas.

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 hegemon 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 diádas latinoamericanas, las democracias se encuentran en MIDs entre ellas mismas en casi igual proporción que las diádas no-democráticas (el 1,12% de los años en que hubo diádas democráticas tuvieron MIDs, mientras que para las diádas 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 diádas políticamente relevantes para los Estados fuera del hemisferio (y no sólo los de Europa), o que desarrolláramos una lista exhaustiva de las diádas 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, esto 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 Gorritti, 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	Coficiente	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 lleven 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.

Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional

Carlos Escudé y Andrés Fontana

Introducción

Con el advenimiento de la administración Menem, las políticas de exterior y de seguridad de Argentina cambiaron drásticamente. Por cierto, hasta entonces y desde 1889 (cuando tuvo lugar la Primera Conferencia Panamericana en Washington), las relaciones entre Argentina y Estados Unidos habían sido, con pocas excepciones, menos que amistosas y por lo general más bien tensas. Argentina antagonizó sistemáticamente con Estados Unidos en los foros diplomáticos, rechazó la doctrina Monroe, fue neutral durante las dos guerras mundiales, promovió una "tercera posición" después de 1945 y luego se unió al Movimiento de los Países No Alineados. Concomitantemente, bajo sucesivos gobiernos -e independientemente del tipo de régimen político interno vigente, democrático o militar- el Estado argentino se rehusó a firmar el Tratado de No Proliferación y a ratificar el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, dedicó sus escasos recursos al exitoso enriquecimiento de uranio -que sus reactores nucleares no necesitaban, pues funcionaban a base de uranio natural- y, ya bajo la administración democrática de Raúl Alfonsín (1983-89), se lanzó en una empresa conjunta con Egipto, Irak y Libia para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II. Asimismo,

hasta 1979¹ las relaciones con Brasil, que habían incluido una carrera de tecnología nuclear, fueron muy tensas. Además, Argentina estuvo a punto de invadir Chile en 1978. Más aún, y como es bien sabido, en 1982 nuestro país invadió las disputadas islas Malvinas, que habían estado bajo el dominio británico desde 1833; al tomar tal decisión, el Estado argentino se embarcó en una guerra poco prometedora contra el Reino Unido en la cual Estados Unidos, como era razonable esperar, respaldaron a los británicos².

Estos antecedentes, únicos en América Latina, fueron el producto de varios factores que se realimentaron mutuamente, entre ellos:

1. La prosperidad pasada de Argentina (desde aproximadamente 1880 hasta 1942), que había generado expectativas de un futuro status de potencia mundial. Esta prosperidad fue el producto de un desarrollo dependiente simbióticamente atado a la economía británica, pero que hasta la segunda guerra

1 En noviembre de 1979, es decir, en pleno régimen militar, se firmó un tratado tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay que sentó las bases para las relaciones cooperativas futuras. Le siguió un intenso intercambio de acuerdos entre Argentina y Brasil, incluso en el delicado campo de la tecnología nuclear, que precedió con mucho al proyecto de integración iniciado por los gobiernos civiles de ambos países, comenzado en 1985. Véase Segrem, M., **La Cuestión Itaipú-Corpus: El punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas**. Documento de trabajo FLACSO, Buenos Aires, septiembre de 1990.

2 Véase Tulchin, J., **La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una Desconfianza**. Planeta, Buenos Aires, 1990. Corresponde hacer aquí un breve comentario acerca de la relación entre democracia y perspectivas de paz y seguridad. Mientras, por una parte, es cierto que el punto de inflexión en las relaciones entre Argentina y Brasil tuvo lugar durante un período en que ambos países se hallaban bajo regimenes militares y que el Tratado de Paz y Amistad de 1985 entre Argentina y Chile fue firmado entre un gobierno democrático (Argentina) y otro militar (Chile), también es cierto que la guerra en el Atlántico Sur fue iniciada por un gobierno militar y que hubiera sido prácticamente imposible para un gobierno democrático instrumentar una decisión semejante a la adoptada por el régimen militar encabezado por Galtieri en abril de 1982, tanto debido a los pasos institucionales que la misma supone en un marco democrático (difícilmente compatibles con el "factor sorpresa") cuanto por lo poco probable (si no imposible) que hubiera resultado para un gobierno civil legitimar convincentemente este tipo de operación ante los militares.

mundial no era de modo alguno dependiente de Estados Unidos³.

2. El aislamiento geográfico argentino, que hizo posible la emergencia de ideas desproporcionadas acerca del desarrollo y el poderío argentinos.
3. El contenido del sistema educativo argentino, que alentaba percepciones exageradas del esplendor argentino y sus posibilidades futuras⁴, y
4. Una ideología ecléctica de relaciones interestatales que se vio influida por varias tradiciones de pensamiento, algunas importadas y otras vernáculas.

Como muchos otros Estados a lo largo y a lo ancho del mundo, hasta el advenimiento de la administración Menem, y al menos desde la década de 1940, Argentina subordinó el bienestar ciudadano a la búsqueda de poder regional, a veces con la ilusión de competir en un juego planetario mayor. Sin embargo, la necesidad de un enfoque centrado en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano para las políticas exterior y de seguridad argentinas se hizo cada vez más palpable a medida que se cobró conciencia del dramático fracaso de las políticas inspiradas por la búsqueda de prestigio y poder. Para algunos círculos intelectuales restringidos esto se hizo patente cuando, a fines de la década de 1970, se abrieron al público los archivos británicos y estadounidenses sobre las relaciones argentino-estadounidenses durante la década de 1940, y fue posible cuantificar las pérdidas generadas por el desafío argentino a la hegemonía estadounidense, a la vez que identificar las consecuencias devastadoras del boicót económi-

3 Véase Díaz_Alejandro, C., **Essays on the Economic History of the Argentine Republic**. Yale University Press, New Haven, 1966. Hay edición en castellano.

4 Véase Escudé, C., **Education, political culture and foreign policy: The case of Argentina**, serie de documentos de trabajo sobre América latina de las universidades de Duke y North Carolina (Chapel Hill), Durham, N.C., 1992; **La "Riconquista" Argentina: Scuola e Nazionalismo**, Edizione Cultura della Pace, Fiesole, 1992; **El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología**, Tesis/Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1990; y **Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina**. Planeta, Buenos Aires, 1992, cap. 4.

co y la desestabilización política a que Argentina fue sometida por Estados Unidos desde 1942 hasta 1949⁵.

Esto no resultó suficiente, empero, para convencer a un público más amplio ni para influir sobre la política. La guerra de Malvinas de 1982, sin embargo, proveyó de argumentos mucho más dramáticos que subrayaban la necesidad de rediseñar las políticas exterior y de seguridad de Argentina con un enfoque centrado en el ciudadano, que sustituyera la búsqueda de poder por la de bienestar como su principal objetivo⁶. Por cierto, los costos de aquella guerra en términos de desarrollo económico, nunca medidos con precisión, fueron enormes: obstaculizó las relaciones económicas con la Comunidad Económica Europea, ahuyentó inversiones, contribuyó a elevar la tasa de riesgo-país a niveles astronómicos, etc. Como consecuencia, se generó un debate intelectual cada vez más intenso basado fundamentalmente en dos instituciones, el Instituto Di Tella y FLACSO-Buenos Aires⁷.

Aunque Argentina tiene una larga tradición de pensamiento estratégico desarrollada en institutos de investigación, universidades y academias militares, y en este sentido el debate no era una novedad -al fin y al cabo Raúl Prebisch, padre del enfoque centro-periferia de la CEPAL, era argentino-, lo que ahora comenzaba a cuestionarse eran las premisas mismas de los paradigmas hasta entonces dominantes. Estos se basaban en la escuela dependen-

5 Véase Escudé, C., **Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949**. Belgrano, Buenos Aires, 1983, 1984, 1988; "Argentina: The costs of contradiction", en Lowenthal, A.F. (comp.), **Exporting Democracy: The United States and Latin America**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991; y "US political destabilisation and economic boycott of Argentina during the 1940s", en Di Tella, G. y Watt, D.C. (comps.), **Argentina Between the Great Powers, 1939-46**, Macmillan, London, 1989; también los capítulos 7 y 8 de Tulchin, J.S., op. cit.

6 En relación al enfoque ciudadano-céntrico frente a enfoques alternativos, véase Escudé, C., **Foreign Policy Theory in Menem's Argentina**, Gainesville: University Press of Florida, 1997.

7 Véase, por ejemplo, Bouzas, R. y Russell, R. (comps.), **Estados Unidos y la Transición Argentina**. Legasa, Buenos Aires, 1989. Véase también Escudé, C., "Política exterior argentina: Una sobredosis crónica de confrontaciones", en Garzón Valdés, E., Mols, M. y Apitta, A. (comps.), **La Nueva Democracia Argentina**, Sudamericana, Buenos Aires, 1988; **La Argentina vs. las Grandes Potencias: El Precio del Desafío**, Belgrano, Buenos Aires, 1986, y **La Argentina ¿Paria Internacional?**, Belgrano, Buenos Aires, 1984. Véanse también números sucesivos de **América Latina/Internacional**, publicación de FLACSO-Buenos Aires.

tista latinoamericana, la escuela realista anglo-estadounidense y la escuela geopolítica alemana, y, como se mencionó con anterioridad, habían generado una ideología ecléctica que en alguna medida era importada y en otra autóctona, y que enfatizaba la importancia del territorio, los equilibrios militares, el poder del Estado y la "autonomía" como los fines últimos de las políticas exterior y de seguridad. Durante muchas décadas estas premisas atrajeron tanto a la izquierda como a la derecha, aunque las diversas fuerzas políticas se diferenciaron en los pesos específicos que asignaban a cada una de esas premisas ideológicas compartidas.⁸ Después de la guerra de Malvinas, sin embargo, todos los valores previamente hegemónicos comenzaron a ser discutidos desde los sectores más liberales, tanto académicos como políticos.

Sin embargo, aún no había llegado el momento de que las nuevas ideas tuvieran un impacto directo sobre la política. La administración de Alfonsín, que enfrentó la difícil tarea de la transición

-
- 8 Curiosamente, antes de la presidencia de Menem no existía una división significativa entre fuerzas políticas democráticas y militaristas respecto de algunos de los ejes más importantes de las políticas exteriores y de seguridad. Es cierto que los segmentos conservadores y militaristas del espectro político aceptaron la lógica de la Guerra Fría, mientras que la izquierda y la centroizquierda eran más propensas a simpatizar con el bloque socialista. Pero en lo atinente a Malvinas, las disputas territoriales con Chile y los temas vinculados a las salvaguardias y la no proliferación, la derecha y la izquierda estaban unidas en una postura nacionalista que quizá sea atribuible a décadas de adoctrinamiento escolar. El proyecto Cóndor II fue iniciado durante la presidencia de Alfonsín y cuando el gobierno de Menem desactivó el proyecto, Alfonsín y su partido protestaron enérgicamente. Con respecto a la cuestión Malvinas, el gobierno de Alfonsín llevó a cabo una política confrontativa con el Reino Unido y, desde la oposición al gobierno de Menem, la UCR también protestó por lo que en su opinión era "ceder" ante el gobierno británico. Estaban orgullosos de los logros argentinos en el campo de la energía nuclear y desaprobaban cualquier limitación al desarrollo nuclear y a las exportaciones nucleares impuesta por acuerdos y regímenes internacionales de no proliferación. Antes de Menem, tanto los sectores militaristas como los democráticos (incluido el propio Partido Justicialista) eran grandes entusiastas de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Desde esta perspectiva, lo que el debate posterior a la guerra de Malvinas consiguió no fue tanto consolidar el punto de vista de los sectores democráticos de la sociedad, sino desafiar un consenso previo que incluía a la mayoría de las fuerzas políticas, tanto democráticas como militaristas con respecto al uso de la energía nuclear. Este consenso aún prevalece en Brasil y es una de las divergencias estratégicas que aún diferencian a los estados argentino y brasileño.

de Argentina a la democracia, limitó sus innovaciones en materia de políticas exterior y de seguridad al establecimiento de relaciones cooperativas con Brasil, dando inicio al largo camino hacia la integración económica, y con Chile, resolviendo una importante disputa territorial y sentando las bases para la cooperación futura. Este era un paso importante, por cierto, pero las políticas argentinas en el ámbito de las salvaguardias nucleares y el desarrollo misilístico permanecieron inalteradas, a la vez que la administración de Alfonsín rehusó restablecer relaciones con el Reino Unido, puso en práctica una política agresiva contra ese país en el Atlántico Sur, y permaneció esencialmente antioccidental en términos del perfil de los votos argentinos en foros internacionales. Esta política exterior quedaba muy atrás de las expectativas de quienes abogaban por una política exterior inspirada en la necesidad del crecimiento y el desarrollo económico, pues éstos eran aún una pequeña minoría.

La novedad crucial que cambió radicalmente esta situación quizás haya sido la hiperinflación sufrida por Argentina en 1989 y 1990. La hiperinflación -un problema económico- hizo a las dirigencias y al público argentinos aún más conscientes de sus bolsillos de lo que suelen (universalmente) ser. La hiperinflación significó el derrumbe del gobierno de Alfonsín, que debió renunciar meses antes del término de su mandato y ceder su lugar al Presidente electo. La hiperinflación devolvió el sentido común al país, tanto en lo económico como respecto de las políticas exterior y de seguridad: obsesionó a las dirigencias y al ciudadano común con la necesidad de estabilidad monetaria y de una política exterior que fuera funcional para los objetivos económicos del estado. No es casualidad que el primer canciller del presidente Menem, Domingo Cavallo, haya sido un economista, y que cuando éste se hizo cargo del ministerio de economía el nuevo canciller, Guido Di Tella, también fuera un economista. Más aún, ninguno de los ministros de Defensa del presidente Menem ha sido un militar.

Con las gestiones de Cavallo y Di Tella el perfil de la política exterior argentina cambió de manera drástica. El Estado argentino se alineó explícitamente con Occidente, abandonó el Movimiento de los Países No Alineados y cambió por completo el perfil de sus votos en los foros internacionales, adoptando una política claramente prooccidental. Restableció relaciones cooperativas e incluso amistosas con el Reino Unido. Desactivó el proyecto Cóndor II; ratificó el tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina; firmó un acuerdo de salvaguardias

con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica, y adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear.

Además, se plegó a algunas políticas de seguridad estadounidenses y alcanzó la primera inserción exitosa del país en asuntos militares mundiales al intervenir en la guerra del Golfo, en Haití y en varias misiones de mantenimiento de la paz auspiciadas por las Naciones Unidas. Por último, pero no menos importante, continuó con la política de Alfonsín de acercamiento político a Chile, avanzando en el proceso de demarcación de límites -precisamente el problema que había puesto a ambos países al borde de la guerra en 1978-, y profundizó el proceso de integración económica con Brasil a través de la creación del MERCOSUR .

Por otra parte, y tal como puede demostrarse a través de varios artículos de prensa publicados por el canciller Guido Di Tella⁹, el cambio de políticas puesto en práctica por el gobierno de Menem es el fruto de un razonamiento basado en las siguientes premisas:

1. En una democracia liberal, y en las circunstancias arriba descriptas, la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos, y esto se consigue principalmente facilitando el desarrollo económico¹⁰.
2. Por ello, el desarrollo económico es la definición misma del interés "nacional", sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo que, como Argentina, no enfrenta amenazas externas creíbles.
3. Estados Unidos constituye la limitación externa individual más

9 El canciller Di Tella ha publicado una serie de artículos periodísticos en los que explica la lógica de la nueva política exterior argentina en términos similares a los aquí presentados (aunque con las simplificaciones necesarias para llegar a una audiencia masiva). Véase, por ejemplo, «Una política exterior al servicio del pueblo», **La Nación**, 4 de noviembre de 1991; «El "realismo moral" de nuestra política exterior», **Clarín**, 12 de noviembre de 1991; «La ilusión "Argentina potencia" resultó fatal», **El Cronista**, 8 de diciembre de 1991; «Moral y pragmatismo», **Somos**, 16 de diciembre de 1991, y «Hay que atraer al capital extranjero», **Ambito Financiero**, 19 de diciembre de 1991.

10 Esto coincide con las percepciones de oficiales jóvenes de las fuerzas armadas argentinas entrevistados por Andrés Fontana, quienes vinculan la participación argentina en misiones de paz con "... sentir que por primera vez estábamos haciendo una contribución concreta al bienestar de la sociedad argentina." Ver FONTANA A. *Percepciones Militares del Rol de las Fuerzas Armadas en la Argentina*, Serie Cuadernos Fundación Simón Rodríguez, Nro. 27, Buenos Aires, Agosto 1993.

importante para la política exterior de los países de la región latinoamericana, y es por consiguiente del mayor interés de un país como Argentina tener buenas relaciones con esa potencia siempre que estas buenas relaciones no sean a expensas de los intereses materiales de Argentina.

A partir de este conjunto de premisas y de una lectura de los antecedentes históricos, se infirió que cualquier desafío al liderazgo estadounidense que no estuviera vinculado al desarrollo argentino es contraproducente para este desarrollo en la medida en que genera percepciones negativas en inversores potenciales y banqueros, y aumenta el índice de riesgo-país: desde un punto de vista centrado en el ciudadano, entraña pérdidas sin ganancia alguna. Esto no significa que Argentina haya abandonado toda aspiración a ejercer influencia sobre la agenda internacional -como lo ha intentado siempre, al igual que los otros Estados principales del Cono Sur, y al contrario de, por ejemplo, algunos de los Estados pequeños de América Central y el Caribe- sino tan sólo que sus gobernantes llegaron a la conclusión de que el único modo de hacer esto en forma efectiva y duradera (y sin herir los intereses de los ciudadanos argentinos) es a través de una estrategia de desarrollo y alineamiento explícito, tal como lo hicieron, por ejemplo, Alemania y Japón después de su derrota bélica.

Esta fue una razón de peso para el abandono argentino del Movimiento de los No Alineados bajo la presidencia de Menem: la pertenencia a ese foro no generaba beneficio material alguno, a la vez que originaba percepciones disfuncionales para el desarrollo argentino en las comunidades financieras más importantes del mundo. Por lo tanto, esa pertenencia era contraria a los intereses de los ciudadanos argentinos. Este también fue uno de los principales motivos para acceder a exigencias estadounidenses tales como la aceptación de salvaguardias nucleares y la desactivación del Cóndor II, y para satisfacer expectativas occidentales respecto de una política cooperativa en el Atlántico Sur, conducente al restablecimiento de relaciones con el Reino Unido a pesar del litigio de Malvinas. En los términos de esta lógica, los desafíos al liderazgo norteamericano, así como otras confrontaciones directas o indirectas con grandes potencias, se justifican sólo cuando están conectados directamente a factores que gravitan en el crecimiento y desarrollo económicos, caso en el cual constituyen un riesgo calculado justificable desde el punto de vista del bienestar ciudadano futuro y/o desde la perspectiva de la

construcción en el largo plazo de un poder estatal con una sólida base económica.

Por otra parte, la política de respaldar a Estados Unidos y al Consejo de Seguridad participando en operaciones tales como la guerra del Golfo o la restauración de la democracia en Haití, y la participación sistemática en diversas operaciones de paz, no puede ser equiparada con una política de poder sino, por el contrario, representa una intencionada convergencia con los objetivos de seguridad global de Estados Unidos y la alianza occidental -es decir, los miembros de la OTAN más otras democracias estables y economías avanzadas como Japón o Australia-, política que, lejos de afectar negativamente los intereses materiales de Argentina, los fortalecen. Como tales, estas operaciones pueden ser descritas razonablemente como representativas de *buenas causas*, a la vez que generan percepciones positivas entre financistas e inversores y, más ampliamente, en los segmentos *más influyentes* de la opinión pública mundial.

Esta política no puede ser interpretada razonablemente por ningún vecino de Argentina como una amenaza a su seguridad (por ejemplo, bajo el argumento de que incrementan la adquisición de experiencia militar) dado que ella no sólo viene aparejada con el desmantelamiento de un proyecto de misil balístico y con la aceptación total de salvaguardias nucleares, sino también con:

1. una reducción del presupuesto militar;
2. la eliminación del servicio militar obligatorio;
3. el virtual desmantelamiento de la industria militar de Argentina (que generaba pérdidas económicas crónicas pero producía, entre otras armas, tanques bastante efectivos)¹¹ y

11 Hacia el 20 de marzo de 1995 la situación de la industria militar argentina era la siguiente: a) La fábrica Tanque Argentino Mediano S.E. (TAMSE), de Boulogne, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción de la familia TAM de vehículos blindados (TAM, VCTP, VCTM, VCA, VCPC), estaba siendo liquidada (será cerrada en forma definitiva una vez que concluya la producción de los últimos cien tanques para el ejército argentino). b) El complejo Area Material Córdoba, dedicado al mantenimiento de aviones y a la producción de material aeronáutico (sistemas electrónicos, frenos de paracaídas, etc.), será privatizada. c) La Fábrica Militar de Aviones, de Córdoba, dedicada a la producción del avión de entrenamiento IA-63 Pampa, ha sido vendida a Lockheed, que la convertirá en un centro de mantenimiento de aviones después de concluir la producción para la aeronáutica argentina de algunos Pampa ya comenzados. d) Los Astilleros Río Santiago, dedicados a la producción (entre otros buques) de destructores y fragatas misilísticas de

4. un esfuerzo coherente por institucionalizar medidas de construcción de confianza (MCM) y mecanismos de seguridad cooperativa en el hemisferio, la región y la subregión.

la familia MEKO con licencia de la empresa alemana Blohm & Voss, han sido entregados al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que los reconverterá para la producción de barcos de carga (las tres fragatas MEKO-140 que se están construyendo se terminarán, después de lo cual se intentará su exportación). e) Los Astilleros Domeq García, de la ciudad de Buenos Aires, dedicados a la producción de submarinos clase 1700 bajo licencia de la firma alemana Thyssen Nordseewerke GmbH, se cerrarán, y todos sus bienes serán liquidados (se convertirá en un *shopping center*). f) Las acerías de Altos Hornos Zapla, ACINDAR y SOMISA, antes parte del imperio de Fabricaciones Militares, fueron privatizadas. g) La Fábrica Militar de Acido Sulfúrico y la Fábrica Militar de Tolueno Sintético, ubicadas respectivamente en Berisso y Campana, provincia de Buenos Aires, y dedicadas a la producción de agentes químicos para la fabricación de explosivos, fueron privatizadas. h) La Fábrica Militar Domingo Matheu, de Rosario, dedicada a la producción de pistolas y fusiles automáticos, la Fábrica Militar Río Tercero, dedicada a la producción de cañones, morteros y municiones, y la Fábrica Militar Fray Luis Beltrán, de Rosario, dedicada a la producción de cohetes y municiones para artillería, están siendo sometidas a procesos de reconversión. i) La Fábrica Militar San Francisco, de San Francisco, Córdoba, dedicada a la producción de municiones para armas personales, material electrónico y partes para la familia TAM de vehículos blindados, está siendo privatizada. j) La Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos, de Pilar, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción de bengalas y otros proyectiles generadores de luz, fue liquidada, aunque una parte de sus instalaciones fue reubicada en alguna de las pocas fábricas militares supérstitas. k) La Fábrica Militar General San Martín, de San Martín, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción de equipos para comunicaciones militares, fue privatizada y actualmente produce equipos para ferrocarril, a la vez que una parte de sus instalaciones originales se reubicó en la fábrica privatizada de San Francisco, Córdoba. l) La Fábrica Militar E.C.A. de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción de hojalata, bronce y conductores eléctricos, fue privatizada. m) La Fábrica Militar Villa María, de Villa María, Córdoba, dedicada a la producción de pólvora, combustibles de propulsión y explosivos, fue privatizada, a la vez que una parte de sus instalaciones originales fue reubicada en una de las fábricas militares supérstitas. n) La fábrica Tandano, de la ciudad de Buenos Aires, dedicada al mantenimiento de buques de guerra y de carga, fue privatizada. o) La fábrica FANAZUL, de Azul, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción del misil Martín Pescador, de explosivos y de municiones para cañones y armas livianas, está siendo reconvertida. **Fuentes:** *Tecnología Militar*, diciembre de 1986 y agosto-septiembre de 1994, más fuentes personales de los autores. Nuestro agradecimiento a Ignacio Montes de Oca y a IDECSI-CESPAL.

Por lo tanto, el involucramiento de Argentina en el exterior tal como fue emprendido por el gobierno de Menem no se percibe como contradictorio con las políticas exterior y de seguridad esperables de lo que Richard Rosecrance ha bautizado *trading states*¹².

Las políticas de seguridad global de Argentina bajo la presidencia de Menem

En materia de seguridad global, la política del gobierno de Menem se ha centrado en el apoyo a las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en una explícita alineación con Estados Unidos y el club de países occidentales. Como miembro no-permanente del Consejo de Seguridad (función que desempeñó hasta diciembre de 1995) Argentina desarrolló una política relativamente independiente, teniendo en ocasiones más coincidencias con el Reino Unido, Francia o Japón que con Estados Unidos. Al mismo tiempo, debido a su intensa participación en operaciones de paz, Argentina se incorporó al Comité Consultivo del Secretario General para operaciones de paz, para lo cual contó con el sólido respaldo de Estados Unidos y Japón.

Previamente, Argentina había participado en la guerra del Golfo y fue pionera de la intensa participación y presencia latinoamericana en las operaciones de paz¹³. La participación en estas

12 Rosecrance R. **The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World**. New York: Basic Books, 1986.

13 Hacia septiembre de 1994 Argentina tenía 1.765 participantes en operaciones multilaterales de paz (sin contabilizar 107 gendarmes en Haití), mientras que Brasil tenía 138; Chile, 34; Colombia, 62; Ecuador, 5; Honduras, 16; México, 50; Uruguay, 927, y Venezuela, 32. De tal modo, Argentina contribuía con más de la mitad de un total latinoamericano de 3.062 efectivos. Ver Antonio L. PALA y Frank O. MORA. «Unknown peacekeepers: The increased role of Latin American armed forces in the UN». Sin embargo, debido a razones de financiamiento, la participación argentina ha decrecido desde entonces. Hacia setiembre de 1996, los efectivos argentinos en misiones de las Naciones Unidas ascendían a 622. Por su parte, Brasil ha incrementado considerablemente su participación, contribuyendo para entonces con 1115 efectivos, mientras Uruguay mantiene su nivel de participación con 915. Contrariamente, Chile ha mantenido su postura restrictiva, con una participación en ese momento de 6 efectivos. De este modo, Brasil, Uruguay y Argentina aportan en conjunto casi el 99 % del total de 2.678 efectivos provenientes de países latinoamericanos que participan en operaciones de paz.

misiones ha proyectado una imagen de Argentina como un país confiable, comprometido con la paz y la seguridad internacionales, premisa convalidada empíricamente por un creciente número de reacciones positivas de parte de los *establishments* militares de diversos Estados -los miembros de la OTAN en particular.

Más aún, la participación en misiones internacionales ha contribuido a mostrar a Argentina como un país integrado, con fuerzas armadas profesionales, capaces de desempeñarse acorde con los estándares internacionales más exigentes. Estos últimos implican no sólo la destreza profesional y la preparación necesarias para enfrentar situaciones diversas en el campo operativo, sino también la subordinación plena a la autoridad política como situación institucional objetiva y como valor internalizado por sus miembros. El gobierno argentino entiende que la participación en estas operaciones contribuye al *know-how* y el entrenamiento profesional de los miembros de las fuerzas armadas y que en una medida considerable este entrenamiento se financia con recursos de las Naciones Unidas, de modo que la política resulta conveniente desde todo punto de vista. Finalmente, la lógica que inspira a esta política también señala que la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas contribuye a consolidar la democracia, a través de la incorporación de pautas de conducta inspiradas por estándares occidentales, a la vez que conduce a la transformación gradual del rol de las fuerzas armadas argentinas, las que desde el colapso de la última dictadura militar han sufrido una crisis significativa.

En el marco de este compromiso con la seguridad global, Argentina siguió con interés el proceso de transformación de la OTAN, iniciado en 1990. El gobierno argentino ha visto en esta transformación un creciente compromiso de la organización con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En una etapa inicial, existieron expectativas de una vinculación particularmente estrecha con la OTAN -hubo incluso quienes consideraron posible la incorporación de Argentina como miembro- pero finalmente Argentina adoptó un enfoque realista, que enfatiza los objetivos de cooperación e intercambios con la OTAN. En ese marco, ha mantenido contactos y establecido canales para la cooperación, llevando a cabo intercambios políticos, militares y académicos,

tanto con la OTAN como con los Estados que la integran¹⁴.

Más aún, durante el encuentro de los presidentes Menem y Clinton en diciembre de 1996, se acordó que Washington estudiaría la posibilidad de otorgar a Argentina la categoría de "gran aliado extra OTAN." Esta es una categoría legal prevista en la Ley de Asistencia Externa de Estados Unidos, que ese país otorga en forma sumamente restrictiva, respondiendo fundamentalmente a consideraciones de índole estratégica. Los países actualmente beneficiarios de tal privilegio son Japón, Israel, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur. Recientemente, Estados Unidos anunció la designación adicional de Jordania, debido a su importancia estratégica en el proceso de paz del Medio Oriente. Entre otros aspectos, la condición de aliado extra OTAN permite al beneficiario, en condiciones similares a las de los países miembros de la OTAN, acceder a material de defensa excedente (letal y no letal), participar en un fondo de hasta US\$ 3 millones anuales para proyectos conjuntos de investigación y desarrollo en materia de tecnología antiterrorista y, bajo ciertas condiciones, acceder a financiamiento del gobierno de Estados Unidos para compras comerciales y participar en algunas licitaciones del Departamento de Defensa. Para Argentina, más allá de la importancia económica y militar de estos beneficios, la calificación legal de aliado extra OTAN tiene una importante significación política, en el marco de los antecedentes históricos y criterios político-económicos expuestos en la primera sección de este capítulo.

En el campo de la no proliferación, como se mencionó más arriba, Argentina modificó sustancialmente sus políticas. La desactivación del proyecto Cóndor II y la firma de acuerdos con Brasil para garantizar el uso pacífico de la energía nuclear fueron el punto de partida de un proceso con implicancias significativas en materia de seguridad global y consecuencias trascendentes para Argentina y la subregión. También implicó un paso decisivo en el proceso de cambio de la naturaleza del vínculo entre Argentina y Brasil, nutrido por la incipiente integración económica, pero fundamentalmente sustentado en decisiones políticas y cambios en las percepciones recíprocas en el plano estratégico, a lo cual los acuerdos en materia nuclear contribuyeron en forma sustancial.

14 Véase Fontana, A. (comp.), **Argentina-OTAN: Perspectivas sobre Seguridad Global**. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994.

Desde mediados de los años ochenta, es decir, varios años antes de que existiera el MERCOSUR, Argentina y Brasil firmaron sucesivas declaraciones conjuntas (de Foz de Iguazú en 1985; de Brasilia en 1986; de Viedma en 1987; de Iperó en 1988) y diversos protocolos sobre cuestiones nucleares. Este proceso culminaría en 1990-91 con la Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña (firmada el 28 de noviembre de 1990) y el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear (firmado en Guadalajara el 18 de julio de 1991). Por medio de este último, ambos países abrieron sus instalaciones nucleares a inspecciones recíprocas y decidieron crear la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), y un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC). El acuerdo entró en vigencia el 12 de diciembre de 1991, al ser ratificado por los Congresos de ambos países. Aún así, estos pasos no habían incorporado los programas nucleares de ambos países al sistema de verificación internacional, lo cual recién se logró, con el Acuerdo Cuadripartito para la Aplicación de Salvaguardias, firmado por Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) el 13 de diciembre de 1991, vigente desde marzo de 1994.

Por otra parte, Argentina, Brasil y Chile promovieron una serie de reformas al Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (firmado en 1967) con el objeto de actualizarlo, proceder a su ratificación y hacerlo realmente efectivo para toda la región. El 26 de agosto de 1992 esas enmiendas fueron aprobadas y firmadas por los Estados Parte en la ciudad de México durante el VII Período Extraordinario de Sesiones de la Conferencia General de OPANAL. Hacia fines de 1993 las legislaturas nacionales de Argentina, Brasil y Chile aprobaron el Tratado.

En el campo de las armas químicas y bacteriológicas Argentina, Brasil y Chile firmaron la Declaración de Mendoza en septiembre de 1991, a la que posteriormente adhirieron Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. A través de este acuerdo, las partes signatarias se comprometieron a no desarrollar, almacenar ni usar armas químicas ni biológicas, y a ser partes originales de la Convención de Armas Químicas. En consecuencia, Argentina, Brasil y Chile estuvieron entre los primeros Estados del mundo que adhirieron a este acuerdo multilateral.

Por su parte, cuando en 1991 Argentina decidió el desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II, dio un paso

decisivo hacia su incorporación al MTCR¹⁵, el Grupo Australiano y el Grupo de Proveedores Nucleares¹⁶, es decir, los principales "clubs" donde se canalizan en términos prácticos las preocupaciones estratégicas de Estados Unidos y la alianza occidental en materia de no proliferación, en el contexto de la pos guerra fría.

A mediados de 1992, mediante el decreto 603/92, Argentina incorporó a su legislación interna las directrices del Grupo de Proveedores Nucleares para el control de las exportaciones sensitivas -es decir, las ventas al exterior de materiales, equipos, tecnología, o asistencia técnica en materia nuclear y misilística. En diciembre de 1992 el Plenario del Grupo Australiano anunció oficialmente la aprobación del ingreso de Argentina, por decisión unánime de sus miembros. Poco después, en febrero de 1993, el Grupo de Proveedores Nucleares admitió a Argentina con carácter de observador y en abril de 1994 como miembro pleno.

En octubre de 1994 Argentina firmó la Convención sobre Seguridad Nuclear, y en diciembre de ese año el Congreso sancionó la aprobación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). Abierto a la firma en julio de 1968, el Tratado había sido suscripto por más de 160 países en ese momento, sólo restando a principios de los años noventa unas veinte naciones, entre ellas Argentina y Brasil, para alcanzar la adhesión universal al mismo. Argentina no sólo adhirió al Tratado sino también alentó a sus vecinos a hacer lo mismo y en la Conferencia de abril de 1995, de revisión del TNP, apoyó la postura estadounidense en favor de dar al mismo vigencia ilimitada, asumiendo de este modo un verdadero rol de vanguardia en materia de no proliferación. En ese marco, Argentina ha apoyado la política de otorgar una mayor capacidad intrusiva al OIEA y promover una mayor cooperación entre este organismo y el Consejo de Seguridad. Además, Argentina mantuvo un estrecho contacto con el proceso de sustitución del COCOM, y es actualmente miembro del Acuerdo de Wassenaar.

La actitud argentina en la Conferencia de Desarme ha sido coherente con estas políticas al auspiciar un rápido acuerdo sobre la Convención de Armas Químicas, que el país suscribió en París en enero de 1993. Por último, en el contexto de la Conferencia de

15 Régimen de Control de Tecnología Misilística (*Missile Technology Control Regime*).

16 *Nuclear suppliers Group* o "Club de Londres."

las Naciones Unidas para el Desarme, Argentina dejó de pertenecer al Grupo de los 21 sumándose, en enero de 1995, al Grupo Occidental. La suma de estos compromisos transformó a Argentina en uno de los países con el régimen de no proliferación más estricto conocido en la comunidad internacional. Al mismo tiempo, este conjunto de políticas contribuyó en forma decisiva a una modificación sustancial del perfil y la ubicación internacional de Argentina acorde con sus intereses y objetivos.

Para la subregión, este conjunto de cambios, originados en gran parte en las políticas de no proliferación de Argentina, implicó no sólo la erradicación de las posibles amenazas de alcance global que implicaban el proyecto Cóndor II y los potenciales desarrollos nucleares de Brasil y Argentina (ajenos entonces al control internacional), sino también efectos estabilizadores en el plano de las relaciones de seguridad entre los Estados y la progresiva introducción de un nuevo enfoque en materia de seguridad regional, basado en la construcción de confianza, la transparencia de las políticas de defensa y la cooperación militar entre socios regionales, como se explica más detalladamente en la sección siguiente.

Las políticas de seguridad regional de Argentina

En el campo de la seguridad regional, la política puesta en marcha por el gobierno de Menem ha tenido varias dimensiones. En primer lugar, ha secundado los esfuerzos del secretario general de las Naciones Unidas (enunciados en los capítulos II y VII de su Agenda para la Paz) respecto de la diplomacia preventiva y de la cooperación de los organismos y regímenes regionales con las Naciones Unidas. El gobierno argentino ha sostenido consistentemente que el sistema de seguridad colectivo requiere el apoyo de las instancias regionales para enfrentar eficazmente los numerosos desafíos a la paz y la seguridad internacionales que se presentan en el nuevo escenario internacional. Concomitantemente, Argentina ha sostenido que los regímenes y organismos regionales requieren la legitimación que sólo un vínculo sólido con las Naciones Unidas puede proveer.

No obstante, no ha resultado fácil poner en práctica estas políticas en un contexto regional en el cual intereses corporativos militares y concepciones geopolíticas aún cuentan con prestigio y ejercen una influencia considerable, como es el caso, en distinta medida, en Brasil y en Chile. Por cierto, la persistente influencia de

intereses militares y de concepciones geopolíticas en los países vecinos ha sido un obstáculo a la instrumentación de las políticas argentinas de seguridad centradas en objetivos de crecimiento económico y bienestar ciudadano. Más recientemente, esa situación ha sufrido un giro particularmente favorable con el advenimiento de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, a partir de lo cual las políticas de seguridad de Brasil y Argentina han comenzado a converger.

Desde un principio, el gobierno del presidente Menem promovió la adopción de un nuevo concepto de seguridad regional que privilegia la cooperación y el abandono de toda carrera armamentista. En tal sentido, promovió la discusión de la experiencia de seguridad europea y la plena instrumentación del concepto de *seguridad cooperativa* con el consecuente abandono de las antiguas concepciones de seguridad basadas en las capacidades defensivas de los Estados y las alianzas para el mantenimiento del equilibrio de poder.

Los esfuerzos del gobierno argentino en este terreno se han centrado, en el plano multilateral, en promover cambios en la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, en el campo bilateral, en generar avances hacia un enfoque de seguridad cooperativa con los gobiernos de Brasil y Chile. Argentina ha desempeñado así un papel activo en las iniciativas tendientes a actualizar la estructura y las funciones de la OEA en todo lo relativo a la temática de seguridad, en particular la consolidación del Comité de Seguridad Hemisférica, el fortalecimiento de sus funciones y la reforma de la Junta Interamericana de Defensa. En la opinión del gobierno argentino, la OEA puede (y en alguna medida ya comenzó) a desempeñar un papel relevante en materia de diplomacia preventiva, administración de crisis y ejecución de actividades conjuntamente con las Naciones Unidas o en forma complementaria con dicha organización.

Es con este fin que Argentina ha apoyado activamente al Comité de Seguridad Hemisférica, en particular su labor en materia de medidas de construcción de confianza y prevención de conflictos. Este propósito y sus resultados se han reflejado en sucesivas reuniones a nivel hemisférico: la Reunión de Expertos de la OEA sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Mecanismos de Seguridad, realizada en Buenos Aires en marzo de 1994; la Conferencia de Ministros de Defensa convocada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos en Williamsburg, en julio de 1995; la primera reunión sobre Medidas de Fomento de la Confianza del

Diálogo Unión Europea-Grupo de Río, llevada a cabo en Punta del Este en octubre de ese año; la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, organizada por la OEA en Santiago de Chile, en noviembre de 1995; la segunda reunión del Diálogo Unión Europea-Grupo de Río (sobre temas de seguridad), llevada a cabo en Quito en noviembre de 1996, y la segunda reunión hemisférica de ministros de Defensa realizada en Bariloche en octubre de ese año. La Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, del 9 de noviembre de 1995, ha recomendado un conjunto de mecanismos que, si fueran adoptados a través de un compromiso formal de los Estados, cambiarían radicalmente el contexto de seguridad a nivel hemisférico¹⁷.

En el mismo campo, el gobierno argentino ha promovido cambios en las funciones y la estructura de la Junta Interamericana de Defensa. Hasta hace poco, las funciones de ésta estuvieron dictadas por una lógica anacrónica correspondiente a la guerra fría. Si bien este problema ha sido superado, algunos de los *establishments* militares más influyentes de la región continúan oponiéndose exitosamente a la subordinación de la Junta a la OEA. Por el contrario, el gobierno argentino desea ver a la Junta integrada a la estructura de la OEA para convertirla en una herramienta útil para la paz y la prosperidad de la región, en el contexto de su subordinación política a los gobiernos democráticos y sus políticas; en otras palabras, el gobierno argentino considera que la Junta ya no debería ser concebida como un ejercicio de diplomacia militar, relativamente aislado de las otras dimensiones de la diplomacia.

Además, el gobierno argentino promueve intercambios regionales entre las legislaturas y sus comisiones de defensa y de política exterior, así como reuniones periódicas de ministros de defensa o sus equivalentes, a fin de generar foros político-técnicos para el análisis de la problemática de seguridad de la región. Si bien poco se ha logrado en el campo de las legislaturas, desde

17 Entre otras medidas, la declaración recomienda: 1) la adopción gradual de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; 2) el intercambio de información y la participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares; 3) la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa; y 4) el establecimiento de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales.

1995 hasta el presente se han llevado a cabo dos reuniones ministeriales a nivel hemisférico, esto es, las mencionadas conferencias de Williamsburg y Bariloche. Se realizó una reunión interina en 1997 y otra conferencia ministerial está prevista para 1998. Sin embargo, hay un debate en curso acerca de si estos encuentros deben ser institucionalizados (posición de Argentina) o realizarse de manera *ad hoc*.

En la esfera bilateral, Argentina ha mantenido contactos fluidos con Chile y Brasil y ha propuesto reuniones periódicas para el tratamiento de temas de seguridad de interés común. La cooperación en este terreno ha avanzado mucho más con Brasil que con Chile. La cooperación y los intercambios sustantivos con Brasil se iniciaron al menos una década atrás, con los primeros encuentros organizados por los Estados mayores conjuntos de Brasil y Argentina a los que luego se sumaron Paraguay, Uruguay, y más recientemente Chile.

También las armadas de Argentina y Brasil han desarrollado un amplio espectro de actividades, que incluye ejercicios conjuntos para el control de áreas del Atlántico Sur (Operativo CAMAS), maniobras aeronavales conjuntas empleando el portaviones brasileño (Operativo Araex, que se realiza anualmente), el Operativo Fraternal y el Operativo ATLASUR (ambos los cuales incluyen maniobras navales conjuntas). La cooperación es menos intensa en el caso de las fuerzas aéreas de ambos países, que tiende a limitarse al intercambio de oficiales y cursantes de las escuelas de guerra.

Por su parte, en setiembre de 1996 los ejércitos de Argentina y Brasil realizaron por primera vez en la historia un ejercicio conjunto, que tuvo lugar en la provincia argentina de Corrientes. El ejercicio, denominado "Cruz del Sur," se centró en la planificación y ejecución de una misión de paz bajo mandato de las Naciones Unidas con la participación de aproximadamente 1300 efectivos de ambos ejércitos. Los dos países han acordado repetir este ejercicio anualmente, turnándose en el uso de los respectivos territorios nacionales.

Lamentablemente, nada comparable a la cooperación militar entre Argentina y Brasil ha sido posible en las relaciones bilaterales con Chile. En este caso, la cooperación se ha limitado al intercambio de oficiales, la coordinación de acciones en caso de accidentes y catástrofes naturales (búsqueda y rescate), las reuniones anuales de autoridades navales de los comandos australes de ambos países, una reunión de los Estados mayores generales de ambas

armadas en 1996 (la primera de este nivel), y un sistema de comunicaciones permanentes entre las bases de las fuerzas aéreas del extremo sur para el control del tráfico aéreo. Sin embargo, el 8 de noviembre de 1995 ambos países firmaron en Santiago un memorándum de entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación bilateral en temas de seguridad de interés común. Sobre esta base, se creó un comité bilateral que se ha reunido dos veces en el curso de 1996. No obstante ello, en mayo de 1997 el ministro de Defensa de Chile declaró públicamente que Argentina aún era una hipótesis de conflicto para su país, lo que generó considerable inquietud en Buenos Aires, donde se interpretó que estas palabras eran más un justificativo para la compra de aviones de combate F 16 en Estados Unidos, que un juicio serio sobre realidades objetivas.

Por otra parte, Argentina también ha fortalecido sus vínculos de seguridad con Estados Unidos y Canadá. Ha participado en un ejercicio trilateral con ambos países (centrado en el intercambio de información sobre organización y doctrina militar), y ha institucionalizado la realización de reuniones anuales de consulta sobre temas estratégicos y de seguridad, en las que participan delegaciones compuestas por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa y de las tres fuerzas armadas. En 1995, Argentina realizó con Estados Unidos un ejercicio conjunto de fuerzas de paz. Además, las armadas de ambos países realizan reuniones bianuales sobre temas estratégicos (a nivel de Estados mayores generales), y encuentros anuales de sus comandos de operaciones navales de superficie, aviación naval e infantería de marina. Los ejercicios conjuntos son frecuentes, entre los que se destacan el operativo Fleetex (con unidades de ambas armadas), el IMARA-USMC (con efectivos de las infanterías de marina), y el GRINGO-GAUCHO (con aviones de ambos países, empleando un portaviones estadounidense cuando hay alguno en tránsito por la región). En el caso de los ejércitos y las fuerzas aéreas la cooperación es menos intensa, limitándose principalmente al intercambio de oficiales y a cursos avanzados en institutos castrenses estadounidenses.

Por último, otra política de seguridad regional de particular importancia ha sido la normalización de las relaciones con el Reino Unido y un creciente estrechamiento de los vínculos bilaterales. Esta política, coherente con los persistentes esfuerzos del gobierno de Menem para impulsar la paz y el desarrollo, se ha asentado en una premisa esencialmente razonable: la ausencia de una solución

al litigio de Malvinas no debe impedir alcanzar un excelente estado de las relaciones bilaterales, ni la iniciación de un diálogo constructivo sobre el Atlántico Sur, incluyendo la instrumentación de medidas de construcción de confianza que garanticen la seguridad y la preservación de los intereses de todas las partes intervinientes en la disputa.

Como resultado de estas políticas, un sistema de consultas bilaterales ha estado en funcionamiento desde 1993, con reuniones anuales en las que participan oficiales de las fuerzas armadas y funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y de defensa¹⁸. Oportunidades para la cooperación, como la participación conjunta en operaciones de paz de las Naciones Unidas, han sido aprovechadas para estrechar los vínculos entre los militares de ambos países, y en noviembre de 1996 el general Martín Balza, jefe del ejército argentino, aceptó una invitación oficial de su par británico, realizando una visita con importantes proyecciones futuras.

Por otra parte, el embargo de armas del Reino Unido a Argentina ha continuado, dificultando la obtención de repuestos para los equipos argentinos de fabricación británica, incluso cuando la necesidad de tales repuestos proviene del uso de los equipos en operaciones de las Naciones Unidas, y a pesar del muy modesto nivel de los gastos militares actuales del país. Sin embargo, en los últimos dos años hubo sucesivos indicios de flexibilización de esa política por parte del Reino Unido, y también Estados Unidos ha cooperado al respecto con Argentina, por ejem-

18 Como primer paso, ambos gobiernos decidieron establecer los siguientes mecanismos: un sistema transitorio de información y consulta recíproca; un sistema de comunicación directa; un conjunto de reglas de comportamiento recíproco para las unidades de las respectivas fuerzas navales y aéreas que operen en proximidades a la zona en disputa; un conjunto de procedimientos comunes para casos de emergencia; y un sistema de intercambio de información y de cooperación sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea en el área. Además, se establecieron pautas para el otorgamiento recíproco de información sobre los movimientos militares en el área y se previó la verificación del cumplimiento de estas medidas mediante buques observadores y por consultas a través del sistema de comunicación directa. También se decidió la realización de reuniones anuales bilaterales de delegaciones compuestas por oficiales de las fuerzas armadas y funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y defensa, destinadas al intercambio de experiencias sobre organización y operación de los sistemas de defensa, la participación en fuerzas de paz y a explorar las posibilidades de incrementar el intercambio entre las fuerzas armadas de ambos países.

plo en el caso del suministro de radares de alta tecnología para el equipamiento de los aviones A 4-M adquiridos por el país sudamericano. Naturalmente, la inclusión de una cláusula en la reforma constitucional por la cual la recuperación de las islas Malvinas -si bien por *medios pacíficos*- constituye ahora una obligación legal del máximo nivel para cualquier gobierno argentino, no ha contribuido a hacer la solución de este problema más sencilla.

Supuestos desequilibrios militares regionales

Sorprendentemente para un país con un historial de golpes militares e intervención castrense en la política, Argentina se ha convertido en un Estado exitosamente desmilitarizado, en una medida considerablemente mayor que la de cualquier otro de América del Sur. Sus gastos militares en relación con el producto bruto interno han decrecido enormemente desde el advenimiento del gobierno de Menem. En 1985, durante la administración Alfonsín, alcanzaban al 3,8%; en 1989 el nivel de gasto se encontraba en 3,5% (Menem inició su mandato a mediados de ese año) y en 1991 habían descendido al 1,9%. Estas cifras tienen como correlato el 3,4% del PIB para Chile en 1991¹⁹. En 1994 Argentina abolió el servicio militar obligatorio, medida que entró plenamente en vigor en 1995. A fines de 1996 las fuerzas armadas totales de Argentina incluían aproximadamente 75.000 efectivos, frente a los 93.000 de Chile, a pesar de la menor población de este último país. A su vez, las fuerzas armadas de Brasil suman unos 300.000 efectivos²⁰. Por otra parte, la desactivación del misil Cóndor II fue una medida unilateral de Argentina que no es comparable a ninguna de las tomadas por los gobiernos brasileño o chileno.

Como es obvio, aunque en Argentina las fuerzas armadas han dejado de constituir un factor político, el colapso de su influencia y la disminución de su poderío bélico no han sido un motivo de

19 Francisco Rojas Aravena, "Procesos de decisiones en el gasto militar latinoamericano", en Revista **Fuerzas Armadas y Sociedad**, julio-septiembre 1994.

20 The International Institute of Strategic Studies, **The Military Balance 1994-1995**, pp. 205-211.

satisfacción para sus integrantes²¹. En el caso de la desactivación del proyecto Cóndor II, sectores de la Fuerza Aérea ejercieron una fuerte oposición a la decisión del gobierno, y recibieron en esto el apoyo tanto de la Unión Cívica Radical liderada por el ex-presidente Alfonsín (quien firmó el acuerdo secreto con Egipto e Irak)²² como, paradójicamente, de la izquierda política argentina. A medida que se acumularon las medidas de desmilitarización, sectores militares junto con algunos de sus aliados en la derecha política y con el Partido Radical, llevaron a cabo una campaña relativamente exitosa que alega que el país está inerme frente al creciente poderío militar chileno.

Resulta difícil evaluar esta afirmación. En la superficie parece carecer de fundamento, si bien las estadísticas frecuentemente esconden más de lo que revelan. No hay duda de que en los últimos años Argentina ha llevado a cabo un proceso de desarme unilateral, pero muy relativo en sus alcances. Los gastos militares menguaron drásticamente, el personal militar se redujo y los militares perdieron su antiguo prestigio e influencia, en su momento muy considerable. Sin embargo, durante la previa dictadura militar Argentina había invertido tan exageradamente en armas, que aun hoy las estadísticas del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres parecen indicar que el poderío bélico de Argentina es superior al chileno. Según tales estadísticas Argentina aún tiene más aviones de combate y tanques pesados y livianos que Chile²³.

-
- 21 No obstante, el grado de liberalización del pensamiento de los altos mandos argentinos es tal que, por ejemplo, oficiales superiores de la armada reconocen que el portaviones argentino (cuya puesta a punto requeriría una inversión no menor a los 70 millones de dólares) no es necesario para la defensa nacional, aunque fieles a su interés corporativo, subrayan que sería de un inmenso valor simbólico en el caso de su participación en una coalición internacional. Más recientemente, el portaviones argentino ha sido puesto a la venta por una decisión política que ha contado con el acuerdo de las autoridades de la Armada.
- 22 Spector, L.S., **Nuclear Ambitions**. Cambridge, MA: Ballinger / Carnegie Endowment, 1990.
- 23 Según el op.cit. del International Institute of Strategic Studies Argentina posee 266 tanques de batalla principales y 166 tanques livianos, en comparación con los 136 y 81 de Chile, respectivamente (naturalmente, esto no incluye las recientes adquisiciones de tanques por parte de Chile). La Armada argentina posee 2 submarinos, 6 destructores y 7 fragatas, en comparación con los 4 submarinos, 6 destructores y 7 fragatas de Chile. Supuestamente, la Aviación Naval argentina tiene 42 aviones de combate y 13 helicópteros armados, contra los 14 y 16 de Chile, respectivamente. Finalmente, la Fuerza Aérea

A partir de las fuentes publicadas es imposible saber, claro está, cuántas de estas unidades están fuera de servicio. Además, es muy probable que el equipo chileno sea más moderno, y existen informaciones que indican que Chile posee un *stock* mayor de municiones que Argentina.

Por cierto, cualquier entrevista con oficiales superiores argentinos sobre posibles desequilibrios militares del Cono Sur da lugar a enfáticos comentarios en relación a que las estadísticas no reflejan el estado de los equipos militares. Para ello sería necesario comparar la porción del presupuesto militar dedicada al mantenimiento durante un periodo de por lo menos cinco años. En Argentina durante el último quinquenio los gastos en personal (sueldos y pensiones) han representado entre el 70 y el 80% del presupuesto de cada una de las fuerzas.²⁴ El resto del gasto, que en cifras

-
- argentina tiene al parecer 219 aviones de combate y 11 helicópteros armados, mientras que la de Chile posee 98 aviones de combate y ningún helicóptero artillado (nuevamente, estas cifras no incluyen las adquisiciones recientes). Como se explica en el texto, estas cifras carecen en realidad de significación.
- 24 Resultaría engañoso utilizar el presupuesto total de defensa de Argentina como base para esta comparación ya que, junto con los presupuestos de cada fuerza armada, incluye fábricas, la gendarmería, la prefectura naval, la administración del ministerio, etc. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las grandes inversiones en equipos militares generalmente provienen de cuentas especiales que no están reflejadas en los presupuestos individuales de cada fuerza ni tampoco en el presupuesto total de defensa. Por ejemplo, adquisiciones importantes como los 36 A4M Skyhawks (que aún no han sido recibidos ni pagados) se abonan a través de la figura legal de un "crédito público", que implica una autorización para contraer una deuda, que se incluye en la ley anual de presupuesto, pero no en el presupuesto específico de defensa. Con los presupuestos brasileño y chileno hay problemas semejantes. Por ejemplo, al presupuesto chileno de defensa debe agregarse el 10% de las exportaciones anuales de cobre, que se utiliza exclusivamente para aprovisionar a las fuerzas armadas con nuevos equipos. De manera similar, al presupuesto brasileño debe agregarse (entre otros valores) el 8% de las regalías de las explotaciones petrolíferas *off-shore*, que se utilizan para equipar a la marina. Obviamente, esto representa un problema porque no todos los recursos que se agregan al potencial militar por estos medios (contablemente menos que transparentes) son identificables. Entre los oficiales argentinos existe consenso respecto de la necesidad de consolidar el presupuesto de defensa y de lo deseable que sería lograr una transparencia presupuestaria entre los países del Cono Sur, pero aparentemente hay poco entusiasmo para tales medidas en Brasil y Chile. Es interesante observar que esta idea es equivalente a la propuesta de la OTAN a los ex-miembros del antiguo Pacto de Varsovia, que ha sido aceptada por casi todos ellos, incluso, más recientemente, Rusia. Esta idea argentina también se parece a la

absolutas representa alrededor de \$ 120 millones anuales para el ejército, 80 para la armada y 64 para la aeronáutica, es utilizado para gastos operativos, de modo que en el presente casi no hay inversiones en mantenimiento, que ha sido la principal variable de ajuste en cada recorte presupuestario sucesivo.

Otro argumento frecuente es que las estadísticas militares que se publican no toman plenamente en cuenta el grado de modernización e inversión que se agrega a los equipos con posterioridad a la compra original, y en esto predomina la creencia que Argentina está muy por detrás de Chile. Por ejemplo, si un avión de caza puede ser reabastecido de combustible en el aire, y si una fuerza aérea posee aviones capaces de reabastecer de combustible a sus cazas, entonces el caza -que presumiblemente es un avión defensivo- se convierte en un avión de ataque. Aparentemente, Chile ha preparado cuatro Boeing 707 para operaciones de reabastecimiento de combustible y los F16 que están en proceso de adquisición por la Fuerza Aérea chilena van a estar preparados para ser reabastecidos.

Similarmente, los destructores chilenos clase County, de origen británico, diseñados en un principio para servir como unidades de comando para un grupo de superficie antisubmarino, fueron equipados posteriormente con misiles MM-38 Exocet que les permiten hundir destructores a una distancia de 42 kilómetros; con misiles de superficie-aire Sea Slug MK2 guiados por radar (con un alcance de 45 kilómetros, usados exitosamente por los británicos en la guerra de Malvinas); con misiles de superficie-aire Sea Cat MK2 guiados por radar y medios ópticos (5 kilómetros de alcance); con misiles de superficie-aire Barak de última generación, guiados por radares (12-18 kilómetros de alcance); con cañones de 115 mm Vickers MK6 y MK22, de uso dual (superficie-superficie y superficie-aire); con cañones de 20 mm Oerlikon MK9 de superficie-aire (800 tiros por minuto); con torpedos MK32 de 324 mm, y con helicópteros NAS 332 Super Puma/Cougar, capaces de disparar misiles Exocet MM-39, que multiplican el poder ofensivo de estos destructores.

Estos buques también han sido equipados con sistemas Chaff que les permiten interferir y desviar posibles ataques aéreos, de superficie y submarinos, así como con el sistema chileno-británico

propuesta de 1990 de la OTAN para la estandarización de todos los presupuestos de defensa.

SISDEF, de control y comando. Equipados con estas armas y sistemas electrónicos adicionales, estos buques son ahora mucho más poderosos que los destructores de clase County originales, y no pueden compararse con los destructores argentinos, mientras que estadísticamente figuran en la misma categoría que antes. Además, la mayor parte del proceso de modernización tuvo lugar en los astilleros chilenos ASMAR, lo que le otorga a Chile una ventaja comparativa adicional. Un caso similar puede ser alegado para las fragatas chilenas de clase Leander, que también fueron transformadas en unidades mucho más poderosas de lo que eran cuando fueron compradas originalmente, y ya no son las fragatas antisubmarinas estándar que alguna vez fueron. En el desequilibrio así generado, el embargo de armas británico contra Argentina y el permanente aprovisionamiento británico a Chile han pesado fuertemente.

Cualquiera que sea el caso, no hay duda de que la percepción prevaleciente tanto en los círculos militares como periodísticos de Argentina es que existe un serio y creciente desequilibrio a favor de Chile. Que esta percepción sea funcional a los intereses de los militares no invalida por sí sola la evaluación, ni mucho menos la relevancia de la percepción misma. La percepción del desequilibrio creciente, por otra parte, se ve fortalecida por el hecho de que el gobierno chileno parece menos comprometido que el argentino con una posible política de control de los niveles de armas convencionales y con la adopción de auténticas medidas de construcción de confianza en este campo. Brasil mantuvo una posición semejante a la chilena con respecto al control de armamentos en la subregión, si bien la situación ha comenzado a cambiar gradualmente a partir de que en 1996 se iniciaran conversaciones al respecto en el seno del Grupo de Río sobre la base de una propuesta preliminar mexicana que, probablemente, será tratada en el marco de la OEA en un futuro próximo.

Divergencias entre el pensamiento estratégico argentino y chileno

Por cierto, aunque se han logrado grandes progresos en el campo del control y la prohibición regional de armas nucleares, químicas y bacteriológicas, existen fuertes resistencias en la subregión al control de armas convencionales. La Constitución chilena actual establece una cuota fija destinada al reequipamiento militar

y, no obstante los cambios señalados en la actitud de Brasil, este país ha sido tradicionalmente celoso de su autonomía en este plano.

En cierta medida, las diferencias entre Argentina, Brasil y Chile en este campo y en el ámbito más amplio de las concepciones estratégicas han estado vinculadas a las diferencias en los procesos de redemocratización de estos tres países del Cono Sur. En Argentina, la transición a la democracia tuvo lugar en el contexto de una derrota bélica y una severa crisis económica, y generó un colapso del prestigio y el poder político de los militares. Aunque Alfonsín tuvo sólo un éxito parcial en la neutralización de las fuerzas armadas como factor político, durante el gobierno de Menem los sectores *carapintadas* fueron definitivamente derrotados tras la rebelión del 2 de diciembre de 1990. El llamado sector *institucionalista* logró consolidarse en la conducción de cada fuerza, restableciendo la disciplina y manteniendo desde entonces una subordinación no condicionada a las autoridades constitucionales, no obstante la extremadamente restrictiva situación presupuestaria y salarial que se ha mantenido a lo largo de estos años.

Nada parecido ocurrió en Brasil ni en Chile. En el país andino los militares no sufrieron una derrota bélica, fueron relativamente exitosos en su administración económica y retuvieron una enorme cuota de poder interno cuando entregaron el gobierno a las autoridades civiles democráticamente elegidas. El caso brasileño fue similar al chileno: los militares no sufrieron un colapso sino que dieron un paso al costado. En Chile el partido gobernante fue históricamente adversario de los gobiernos militares, pero los militares retuvieron un poder de veto contra cualquier acción del gobierno civil que pudiera afectar seriamente sus intereses.

En Brasil la situación ha sido diferente ya que las fuerzas armadas han mantenido una vinculación estrecha y armoniosa con las élites política y diplomática, y se han mantenido también plenamente integradas al sistema político. En este sentido, la distinción civil-militar en el contexto de la transición brasileña no ha tenido el significado ni las connotaciones que habitualmente adquiere en otros contextos.

Desde esa perspectiva ha habido mayor afinidad y puntos de vista en común entre los gobiernos civiles de Argentina y Chile que entre el gobierno de Brasil y los primeros. Sin embargo, mientras los gobiernos civiles de Chile se han visto limitados por el peso político de las fuerzas armadas y las restricciones legales heredadas del período autoritario precedente, debiendo ser en conse-

cuencia particularmente cautos y mesurados en terrenos tales como las políticas de seguridad regional y control de armamentos²⁵ (no obstante su presunta afinidad con las pautas promovidas por Argentina en ese terreno), las autoridades civiles de Brasil, luego de un período en que predominó un consenso contrario a los enfoques de seguridad regional promovidos por Argentina, realizaron bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso avances de notable importancia hacia posiciones convergentes con Argentina, e incluso han promovido políticas que trascienden el marco de lo que técnicamente se entiende por *seguridad cooperativa*, como se muestra en la sección siguiente.

Más aún, algunos sectores de la coalición gobernante chilena han promovido la construcción de una "política de estado" (denominada de este modo en oposición a lo que serían las políticas gubernamentales de corto plazo) en diversos campos, especialmente el de las políticas exterior y de defensa. Según los promotores de tal iniciativa, la misma requeriría un consenso civil-militar básico que a su vez sólo sería posible obtener sobre la base de un *quid pro quo* con el poderoso *establishment* militar local. Este *quid pro quo* consistiría básicamente en que los militares aceptaran la democracia y la subordinación a la autoridad civil, a cambio de que la elite política civil aceptara a su vez el pensamiento geopolítico militar, especialmente de cara a las posturas sustentadas por Argentina. De tal manera, funcionarios e intelectuales chilenos tanto de centro como de centroizquierda han intentado justificar las adquisiciones de armamento por parte de su país señalando que:

1. Si Argentina constituyó un peligro para Chile en 1978, es concebible que en algún momento vuelva a serlo. La construcción de confianza entre Chile y Argentina sólo puede tener lugar muy gradualmente²⁶.
2. El poderío militar chileno debe ser medido no sólo en términos de una amenaza potencial argentina, sino considerando también a Perú y Bolivia, países donde aún subsisten actitudes irredentistas antichilenas, emergentes de pérdidas

25 Sobre este tema, véase Fontana, A., "Relaciones cívico-militares y agenda de seguridad en América Latina", en Rodríguez Giavarini, A. (comp.), **La Argentina y la Situación Internacional**, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

26 Este punto de vista surgió con claridad en la reunión entre funcionarios y especialistas de ambos países realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1994, con el auspicio de FLACSO-Chile y la Universidad Torcuato Di Tella.

territoriales sufridas en el siglo XIX. Si una guerra limitada tuvo lugar entre Perú y Ecuador en 1995, es evidente que Chile no puede darse el lujo de reducir su poderío militar.

De tal modo, y aunque resulte paradójal, llegado el momento de evaluar las políticas argentinas, funcionarios e intelectuales del centro y el centroizquierda chilenos han tendido en algunos casos a adoptar una postura coincidente con la de sus militares, y han mirado incluso las iniciativas más pacíficas de Argentina a través de un lente paranoide. Tal fue el caso de la eliminación del servicio militar obligatorio en Argentina, que en su momento fue interpretada por estos sectores como una política potencialmente peligrosa destinada a una profesionalización de la tropa. Ante el argumento aclaratorio de que esa decisión debía ser analizada en el contexto general del desarme argentino (aceptación de salvaguardias nucleares, desactivación del Cóndor II, reducción del presupuesto militar, desmantelamiento de las industrias de armamentos, etc.), el contra argumento fue que la misma justificación de la medida, tal como había aparecido en el decreto publicado en el *Boletín Oficial*, explícitamente decía que su objetivo era la profesionalización de las fuerzas armadas de Argentina. Cuando se respondió que a los chilenos debería resultarles obvio que el Presidente argentino se vio forzado a usar un argumento aceptable para los militares, quienes veían con desagrado una medida que en los hechos los hacía más débiles y no más fuertes, los chilenos arguyeron que no se puede pretender que los intelectuales ni los militares chilenos crean a los argentinos cuando éstos aducen que su presidente *miente* al sostener que su intención es fortalecer a los militares argentinos.

De manera similar, la participación argentina en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha sido interpretada como una adquisición de experiencia militar potencialmente peligrosa²⁷. Por cierto, si las ideas en materia de seguridad

27 Al respecto, resulta interesante observar el contraste entre una interpretación realizada desde una óptica occidental y una realizada desde una perspectiva "tercermundista." Por ejemplo, en una entrevista del año 1994, sir Brian Urquhart, ex subsecretario general de las Naciones Unidas, destacó que "La Argentina ha provisto hospitales, tropas, ingenieros, policías y observadores políticos. Yo quisiera que todos los países tuvieran este nivel y diversidad de participación." En cambio, en el contexto de un seminario sostenido en la American University en mayo de 1995, un investigador de la Universidad

y defensa prevalecientes en sectores chilenos de centroizquierda se han vuelto fuertemente militarizadas, sus consecuencias no han de ser auspiciosas para el futuro de las políticas ciudadano céntricas de Argentina.

La situación resulta más complicada si se considera la disputa territorial pendiente que todavía oscurece las relaciones argentino-chilenas. Desde la redemocratización de Argentina se ha recorrido un largo trecho en la resolución definitiva de los diferendos entre ambos países. La controversia por el canal de Beagle fue solucionada durante el gobierno de Alfonsín con el Tratado de Paz y Amistad de 1985, y durante el gobierno de Menem se resolvieron 23 de los 24 litigios pendientes al inicio de esta gestión (todos ellos insignificantes en términos del territorio y los recursos naturales en juego). Una de las últimas disputas pendientes, la de Laguna del Desierto, fue definitivamente zanjada con la ratificación de la sentencia a favor de Argentina por parte del Tribunal Arbitral, en octubre de 1995. Sin embargo, la situación puede evolucionar negativamente si el congreso argentino se niega a ratificar el acuerdo alcanzado por ambos gobiernos en relación a la última disputa pendiente, es decir, la de Hielos Continentales. Por el momento, estas rémoras del pasado resultan embarazosas para ambos gobiernos a la vez que alimentan los intereses corporativos de los militares de uno y otro país.

La cuestión de los Hielos Continentales ha requerido la intervención legislativa porque el límite entre ambos países por debajo de los glaciares era difícil de trazar sin apartarse de la letra del tratado vigente, lo que obligaba a una solución *ad hoc* con ratificación de ambos congresos. Hasta ahora, la oposición en Argentina ha imposibilitado la ratificación del acuerdo alcanzado por ambas cancillerías. Aunque esto es atribuible básicamente a la dinámica de la política de oposición, la campaña contra el acuerdo movilizó toda la gama de mitos de pérdidas territoriales previas y de hipótesis geopolíticas paranoides, y consiguió que aún algunos legisladores justicialistas se opusieran al acuerdo. Por aquel tiempo (fines de 1992) los funcionarios chilenos declararon estar preocupados por la ratificación argentina, y se daba por sentado que no habría mayores problemas en conseguir la ratificación chilena. Sin embargo, después del fracaso del poder

Nacional Autónoma de México llamó "mercenarias" a las fuerzas argentinas de mantenimiento de la paz.

ejecutivo argentino en conseguir la ratificación, han surgido dudas acerca de la evolución del ánimo del congreso chileno al respecto, que supuestamente ya no estaría tan entusiasmado con el acuerdo como antes. Si se modificara el equilibrio de fuerzas legislativas argentinas y se consiguiera la ratificación, este supuesto cambio de opinión chileno podría generar nuevas y hasta hace poco inesperadas frustraciones.

Paradójicamente, el acuerdo no ratificado era del todo coherente con el tratado negociado por Alfonsín y su canciller Dante Caputo durante el gobierno anterior, y como tal fue bienvenido en un primer momento por algunos prominentes legisladores radicales, incluido el mismo Caputo. Sin embargo, la dirigencia del Partido Radical decidió hacerle pagar al gobierno de Menem un "precio político" por el acuerdo, y Caputo fue forzado a retractarse de su apoyo inicial. La oposición legislativa estimuló a su vez fuertes sentimientos nacionalistas populares en la provincia que linda con el territorio en disputa, donde se afirmó casi unánimemente que Santa Cruz perdería parte de su glaciar debido al expansionismo chileno. Esta realimentación entre pasiones nacionalistas y oportunismo político hizo imposible la ratificación en 1992. A último momento, cuando la derrota era segura, el gobierno decidió posponer la acción legislativa en espera de una mejor oportunidad. Los intentos de ratificación de fines de 1996 y principios de 1997 sufrieron un destino similar. Claramente, el caso muestra de qué manera las fuerzas sociales a veces escapan al control de los gobiernos que intentan administrarlas. Debido a factores culturales hondamente arraigados, las relaciones argentino-chilenas no pueden ser sometidas a una administración total y racional por parte de ambos Estados²⁸. Mientras esta situación no se solucione, existen condiciones potenciales para el deterioro de relaciones y una nueva carrera armamentista.

Afortunadamente, este potencial negativo ha sido en gran medida neutralizado por la creciente interdependencia comercial e integración física entre ambos países. En los últimos años el

28 Véase Escudé, C., **La Argentina, ¿Paria Internacional?** Belgrano, Buenos Aires, 1984; **La Argentina vs. las Grandes Potencias: El Precio del Desafío**, Belgrano, Buenos Aires, 1986, ensayos 3 y 4; "Argentine territorial nationalism", en **Journal of Latin American Studies**, Mayo 1988; **Realismo Periférico**, *op. cit.*, cap. 4; **Education, political culture and foreign policy: The case of Argentina**, Duke-UNC Working Paper Series on Latin America, Durham, Noviembre 1992.

comercio bilateral creció un 500%, nuevos caminos han conectado a los dos países, considerables inversiones chilenas se han realizado en Argentina, y un proyectado gasoducto aumentará la dependencia chilena del gas natural argentino. Sin embargo, las visiones estratégicas dominantes en los dos países continúan siendo distintas. Los chilenos, que han sido muy exitosos en su inserción en la economía mundial a través de sus exportaciones, han elegido no obstante un curso relativamente aislacionista en asuntos políticos internacionales, muy diferente del comportamiento argentino. En parte, esa política se ha debido a una escasa disposición del Estado chileno a tomar medidas que eventualmente afecten la autonomía de las fuerzas armadas y ocasionen reacciones contrarias en las mismas. Esto ha resultado especialmente claro en las conversaciones sobre la posible transformación del sistema de seguridad colectiva del hemisferio, que el gobierno chileno ha rehusado vincular a discusiones acerca de su propio sistema de defensa. El gobierno y las fuerzas armadas chilenas no sólo han estado claramente en contra de las sugerencias extra-oficiales provenientes de Argentina en cuanto a la futura creación de una brigada bilateral (argentino-chilena) o trilateral (argentino-brasileño-chilena), análoga a la brigada franco-alemana. También se han opuesto a su propia participación en misiones internacionales.

No obstante, recientemente han surgido expectativas muy moderadas de un gradual cambio positivo en estos terrenos, probablemente motivado por la influencia del acercamiento y la creciente cooperación militar entre Argentina y Brasil. Esto se reflejó en una reunión inter-regional sobre temas de seguridad realizada en Quito en noviembre de 1996, cuando un oficial chileno luego de presenciar la exposición de un oficial argentino sobre los ejercicios conjuntos realizados por los ejércitos de Argentina y Brasil expresó ante el auditorio que consideraba tales ejercicios uno de los eventos más importantes que habían ocurrido en nuestro medio en materia de seguridad regional. Agregó que haría una recomendación a sus superiores, a título personal, en el sentido que este tipo de cooperación debería ser estudiada en detalle y Chile no debería marginarse de la misma. Sin embargo, para que sean significativos estos cambios deben traducirse en políticas concretas que no cabe esperar surjan de un día para otro.

A pesar de su propio éxito como "Estado comercial," la mayor parte de la dirigencia chilena aún parece percibir a su país como un actor en un mundo donde las relaciones interestatales son mejor

descritas por las premisas del modelo realista de relaciones internacionales. Por el contrario, aunque hasta ahora en la esfera económica Argentina ha sido menos exitosa como Estado comercial, en materia de política exterior su gobierno ha optado por políticas que se corresponden claramente con el tipo ideal del *trading State* descrito por Rosecrance.

Divergencias en el pensamiento estratégico argentino y brasileño

El pensamiento estratégico que predominó hasta hace poco en los *establishments* gubernamentales, diplomáticos y militares de Brasil no pudo ser más diferente del preponderante en Argentina. Este notable contraste condujo a varios intentos brasileños de influir sobre diversos ámbitos del quehacer político y académico de Argentina con lo que consideraban la "buena doctrina". Debido entre otras razones a la creciente importancia económica y política del MERCOSUR, existieron en su momento condiciones favorables a tal empresa.

En ese marco, varias delegaciones brasileñas visitaron Buenos Aires con el propósito de difundir un punto de vista según el cual:

1. Ya no existen razones para temer un peligro para la seguridad procedente de países vecinos (el gobierno argentino ha estado de acuerdo con esto, al menos en lo que se refiere a Brasil).
2. Por lo tanto, no hay necesidad de progresos adicionales en términos del control de armas convencionales y del establecimiento de mecanismos de seguridad cooperativa (el gobierno argentino ha mantenido una postura que discrepa con este argumento).
3. El auténtico problema de seguridad para los países del Cono Sur emerge de Estados Unidos (el gobierno argentino está fuertemente en desacuerdo con esta premisa).

A título de ejemplo, en un seminario que tuvo lugar en junio de 1994 y al que asistieron distinguidos miembros del Instituto Brasileño de Asuntos Estratégicos (IBEA), se señaló claramente que el problema más importante que enfrentaban los países de la región provenía de la combinación del subdesarrollo con la política hegemónica de Estados Unidos. Se afirmó asimismo que esta

política hegemónica tenía lugar en un contexto de globalización económica y de ensanchamiento de la brecha entre los países pobres y los países ricos, y que entre otros mecanismos para mantener el *statu quo* Estados Unidos operaban para obstruir la adquisición de alta tecnología por parte de países como Argentina y Brasil.

Más aún, se alegó que el aspecto militar de esta política era la seguridad cooperativa, que cristaliza la hegemonía de Estados Unidos y avanza hacia la disolución de las soberanías estatales, que ya se encuentran adversamente afectadas por el proceso de globalización económica. Por consiguiente, los participantes brasileños se manifestaron en contra de cualquier propuesta para la construcción de un sistema hemisférico de seguridad interestatal. En su opinión, los países afectados por estos intentos hegemónicos debían unirse para estar en mejor posición frente a los poderosos, resistir todos los intentos de subordinar o debilitar sus instituciones militares, mantener sus identidades nacionales claramente diferenciadas y, muy especialmente, obtener acceso a la alta tecnología que les es negada.

Más específicamente, el doctor Liveiro Farero²⁹, presidente del IBAE, señaló el peligro de la erosión de las soberanías nacionales. Existe, según él, una contradicción entre la globalización económica y la seguridad nacional, y destacó que aún no ha sido suficientemente discutido el papel que los países de la región le permitirán desempeñar a Estados Unidos. Enfatizó los intentos hegemónicos de este país y dijo que existía una clara confrontación potencial entre “el Plata y el Norte.”

A su vez, el almirante Amaral (ex jefe de la armada brasileña) hizo hincapié en las políticas hegemónicas de Estados Unidos e implícitamente cuestionó las políticas argentinas de apoyo a una *pax Americana*, de apoyo a la hegemonía de Estados Unidos y de adhesión a un proyecto de seguridad interestatal que, en su opinión, es promovido y liderado por Estados Unidos. Por su parte, un oficial brasileño en servicio activo destacó los peligros de la globalización y de la erosión de la soberanía, mientras que el general Texeira (ex jefe de planeamiento del Ejército) subrayó que los peligros para la seguridad no son endógenos a la región sino que provienen de afuera de ella.

29 El Dr. Ferreira no estuvo personalmente en la reunión, pero envió una ponencia escrita que fue leída en su nombre.

Finalmente, el doctor Pereyra (periodista especializado y ex director de una revista brasileña sobre estrategia y política) afirmó enfáticamente que el concepto de seguridad cooperativa sólo puede ser puesto en práctica cuando un país hegemoniza a todos los demás, y por lo tanto es extremadamente peligroso pues conduce inevitablemente a la erosión de la soberanía estatal.

Resulta bastante claro que esta visión supone, en última instancia, que el objetivo prioritario de los Estados es la acumulación de poder estatal. Como tal, se contrapone a la ideología ciudadanocéntrica que inspira las políticas argentinas, la cual subordina el poder y la soberanía estatal al bienestar ciudadano, la libertad y la democracia.

Conclusiones muy similares respecto del pensamiento dominante en Brasil y su divergencia con el argentino se desprenden de la conferencia dada por el prominente politólogo y hombre público brasileño Helio Jaguaribe durante un desayuno de trabajo en septiembre de 1994. Durante esta sesión académica Jaguaribe alabó al MERCOSUR porque, en su opinión, otorgará a los países del Cono Sur una mayor "capacidad para tomar represalias" y "autosuficiencia temporaria" frente a las políticas de las grandes potencias. Además, y específicamente respecto de la seguridad internacional, sostuvo que "países débiles como los nuestros" necesitan de una salvaguardia militar contra la creciente tendencia a la intervención. Sostuvo asimismo que se precisa contar con la capacidad de infligir un daño considerable a cualquier gran potencia que desee intervenir en el Cono Sur. Jaguaribe afirmó que por este motivo "es un firme partidario del desarrollo de un submarino nuclear brasileño", y cree que Argentina debería asimismo desarrollar el suyo. También opinó que el MERCOSUR debe tener un plan de defensa que incluya el despliegue de un número de misiles en torno a su perímetro.

No cabe duda de que el presidente Cardoso ha moderado la influencia de este tipo de visiones en la política brasileña. Sin embargo, las opiniones citadas ilustran con claridad que las nociones en materia de seguridad y de política exterior que orientaban al gobierno brasileño en ese momento eran opuestas a las que sustentaban las políticas de seguridad internacional de Argentina. Por supuesto, existe una dimensión de seguridad en la política exterior centrada en el ciudadano. El hecho de que el gobierno argentino es consciente de ello está ilustrado por su preocupación por las continuas adquisiciones de armamento por parte de Chile, que aunque hasta el presente no han sido alarman-

tes, han requerido creciente atención. Empero, en contraposición con un enfoque Estadocéntrico, las políticas ciudadanocéntricas de un país en vías de desarrollo tienden a alejarse en la máxima medida posible de inversiones tan improductivas como una carrera armamentista o el desarrollo de un submarino nuclear, para no mencionar el despliegue de misiles en su perímetro.

El desmantelamiento del Cóndor II es la mejor ilustración del enfoque centrado en el ciudadano que ha orientado las políticas de Argentina: fue desactivado porque el riesgo de proliferación que representaba inevitablemente iba a ser sancionado por Estados Unidos, a un costo enorme para el bienestar del argentino medio, mientras que la continuidad de su desarrollo sólo beneficiaría a la vanidad de un sector militar y de algunas otras élites. En agudo contraste con esta actitud se encuentra la opinión de importantes diplomáticos brasileños, quienes sostuvieron ante uno de los autores de este trabajo, durante el transcurso de un seminario, que la desactivación del Cóndor II había sido totalmente gratuita y que Brasil “no haría algo tan estúpido” como eso. Esta afirmación adquirió aun mayor relevancia después que en junio de 1995 la Casa Blanca confirmara que Rusia había vendido sofisticada tecnología misilística a Brasil y que temía que ésta fuera utilizada para el programa de desarrollo misilístico iniciado en 1992³⁰.

Otra evidencia de la divergencia en materia de pensamiento estratégico entre Brasil y Argentina tuvo lugar durante una reunión sobre temas de seguridad del Cono Sur realizada en septiembre de 1994 con el auspicio de FLACSO-Buenos Aires y ForoSur. En este caso, los participantes brasileños expresaron que en su opinión la adquisición de mayores poderes de intervención por parte de las Naciones Unidas o la OEA, tal como se puso en práctica, por ejemplo, en Haití, no era aconsejable, y que el Consejo de Seguridad no debería estar dotado de tanto poder. Por su parte, Argentina ha sido uno de los pilares y principales partícipes de la operación en Haití y ha apoyado sostenidamente el fortalecimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La opinión brasileña ha tendido a subestimar la posibilidad de eventuales conflictos intra-latinoamericanos, si bien Argentina ha percibido como sincera y ha compartido plenamente la afirmación referida a que, en términos generales no existe motivo para

30 Cable de AFP del 8 de junio de 1995 (*La Nación*, 9 de junio de 1995, página 3, columna 1).

suponer que alguno de los Estados importantes de América del Sur atacará a otro. Pero, al mismo tiempo, Brasil tanto como Chile han sostenido posturas inclinadas a la acumulación de poder estatal y a un concepto tan absoluto de la soberanía como sea factible en el mundo actual. En consecuencia, ambos Estados han sido hasta hace poco reacios a una instrumentación plena del concepto de seguridad cooperativa, que implica que los Estados renuncien parcialmente a su autonomía en materia de seguridad y se comprometan a sistemas de consulta, coordinación e intercambio de información en este terreno. Por tal motivo, no obstante las sucesivas iniciativas argentinas, las MCM instrumentadas en la subregión se han limitado durante un largo período a medidas inocuas desde el punto de vista militar.

Por otra parte, en los casos de contactos militares entre Brasil y Argentina los oficiales brasileños -al contrario de los chilenos- han sido extremadamente abiertos y transparentes acerca de los temas vinculados a la defensa. Han revelado una excelente disposición a evacuar toda duda que pudiera surgir entre los militares argentinos, han abierto generosamente sus instalaciones, y han llevado la cooperación -aún durante el período de mayor distancia entre las visiones estratégicas de ambos países- al punto de permitir que aviones argentinos operen desde el portaaviones brasileño bajo las órdenes de un oficial argentino. Sin embargo, toda vez que se sugirió que este tipo de medidas fueran institucionalizadas, la reacción fue negativa o al menos de reserva. Esta actitud no se debió a una renuencia a la transparencia, sino más bien a una resistencia a la contracción de toda *obligación formal* de transparentar, que limitaría el grado de autonomía de las fuerzas armadas brasileñas. Los militares del Brasil perciben toda limitación de su autonomía frente a sus vecinos (por medio de la institucionalización de MCM) como una ganancia neta para las pretensiones hegemónicas estadounidenses. No sorprende por lo tanto que una de sus prioridades sea evitar toda injerencia estadounidense en la subregión, objetando incluso al proyecto de desplegar una fuerza de ciento veinte estadounidenses en Paraguay para una operación de apoyo al control del narcotráfico³¹.

Aparentemente, otro motivo de reserva frente a las medidas de construcción de confianza ha sido -tanto en el caso de los brasi-

31 Este dato fue revelado a los autores por oficiales superiores del ejército, en entrevistas separadas.

leños como de los chilenos- la percepción de que tales políticas atentan contra los intereses corporativos de las instituciones militares, en particular de sus industrias de armamentos. Argentina y sus propuestas cooperativas constituyeron en su momento un modelo peligroso, no para la seguridad de los países vecinos, sino para los intereses corporativos de sus instituciones militares. Hay, por supuesto, una importante diferencia entre los militares brasileños y chilenos en este campo, dado que en el caso chileno este fenómeno está acoplado a disputas territoriales pendientes con todos sus vecinos inmediatos, mientras que Brasil no mantiene disputas de este tipo.

Sin embargo, sería un exceso de simplificación reducir la actitud brasileña respecto de las MCM a la defensa de estrechos intereses corporativos militares. Probablemente también estuvo condicionada por persistentes visiones de Brasil como potencia mundial, de un modo no muy diferente de las visiones que afectaron a Argentina en una etapa previa de su historia reciente. Por cierto, a pesar de que el total agregado del producto bruto interno y del comercio exterior de los cuatro países del MERCOSUR más Chile y Bolivia no alcanza a un 5% del total mundial de ambos conceptos, el ex ministro de finanzas brasileño, Ricupero, declaró en su momento que el MERCOSUR debería convertirse en uno de los polos de poder de un mundo multipolar.

Ciertamente, las diferencias en el pensamiento estratégico de los militares y los gobiernos de Argentina y Brasil han estado en alguna medida condicionadas por las diferentes circunstancias e intereses de ambos países. Entre ellas pueden mencionarse:

1. La mayor vulnerabilidad financiera de Argentina.
2. La importante industria de armas brasileña, cuyas exportaciones, naturalmente, Brasil ha procurado defender y alentar. En este sentido, Brasil ha mantenido un conflicto de intereses con Estados Unidos (y, objetivamente, con la mayor parte de la comunidad interestatal). Esta ha sido una razón importante para la resistencia de Brasil a los enfoques cooperativos en materia de seguridad, así como una fuente adicional de sensibilidad ante cuestiones que afecten la soberanía.
3. La oposición de Brasil a los esfuerzos de la comunidad internacional por controlar la conservación de sus selvas, lo que también genera una sensibilidad especial a la erosión de la soberanía estatal.
4. El interés de Brasil por llegar a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El pensamien-

to prevaleciente en el gobierno argentino es, por el contrario, que la expansión del grupo oligopólico de miembros permanentes más allá de aquellos Estados que son auténticamente grandes potencias es contraproducente para la gobernabilidad del orden internacional³².

Sin embargo, a partir de la asunción de Fernando Henrique Cardoso como presidente del Brasil han sido muy claras las señales de un creciente acercamiento y convergencia entre Argentina y Brasil en los temas aquí examinados. Basta al respecto citar algunos hechos sobresalientes. Hasta hace poco, el gobierno argentino había visto la ausencia de un ministerio de Defensa en Brasil -donde hay un ministerio separado para cada una de las tres fuerzas armadas- como un obstáculo para la cooperación y la coordinación en el campo de la seguridad. Mientras se llevan a cabo gestiones para la eventual creación de un ministerio de defensa, y dando un paso hacia la superación de este problema, el presidente Cardoso elevó el rango de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, un organismo que depende directamente del Presidente, y designó al frente de esa cartera a un diplomático muy prestigioso. Más aún, Cardoso otorgó potestades para la formulación de políticas a la Casa Militar, entidad que forma parte de la Presidencia de la Nación. Más recientemente, el mandatario creó un Comité de Relaciones Exteriores y Defensa de la Presidencia de la República, con facultades para la toma de decisiones políticas.

Por lo tanto, el control civil y la coordinación entre las tres fuerzas armadas han sido fortalecidos y la cooperación regional en materia de seguridad se ha visto facilitada. Otro indicio de ello es el hecho de que a principios de noviembre de 1996 Brasil dio a conocer su nueva política de defensa nacional, la primera formulada explícitamente en el marco del actual régimen democrático brasileño. La Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Presidencia de la República fue quien diseñó la nueva política, que elimina las hipótesis de conflicto con Argentina, y prevé la transferencia de las tropas concentradas en el sur del país hacia la Amazonia.

Poco después, el vicescanciller argentino Andrés Cisneros afirmó públicamente que las tropas argentinas y las de Brasil podrán

32 Esta es la política oficial de Argentina, y fue su respuesta a una encuesta de las Naciones Unidas sobre la expansión del Consejo de Seguridad.

tener un mando único en el marco de la integración militar subregional. Esta afirmación fue pronto secundada por el titular de la Casa Militar de la Presidencia de Brasil, quien señaló que es muy posible que en un futuro cercano se alcancen acuerdos para una integración militar formal en el contexto sudamericano. Una posibilidad para el avance de la cooperación en este campo radica en la coordinación de las contribuciones de ambos países a fuerzas de paz, lo cual generaría rutinas binacionales y procedimientos operativos conjuntos cuyo uso podría ser luego ampliado a otras actividades militares. Algunas previsiones de los ejercicios mencionados parecen encaminarse en tal dirección.

Este proceso ha sido recientemente profundizado con la firma de un Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de Brasil y Argentina en materia de seguridad internacional para el "establecimiento de un sistema efectivo de cooperación, comunicación y coordinación entre las Fuerzas Armadas de ambos Estados." Firmado en abril de 1997 en Río de Janeiro, el memorándum establece un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional. El mismo está integrado por ambas cancillerías, por el ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de Argentina, y por la Secretaría de Asuntos Estratégicos, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, y los ministerios de la Marina, el Ejército y la Aeronáutica del Brasil. Pueden participar, asimismo, funcionarios de otros ministerios, quienes serán convocados en función de la agenda de cada reunión.

Estos acontecimientos no han hecho desaparecer las divergencias en el pensamiento y las percepciones estratégicas de ambos países. Pero éstas se han enmarcado en un contexto contrastante con el de los primeros tramos de esta década, aquel momento fundacional en que tuvieron lugar los cambios fundamentales en el contexto internacional y regional, en la política exterior argentina y en la relación entre ambos países. Debido al impacto del liderazgo del presidente Cardoso en Brasil, a su modalidad en la búsqueda de una redefinición de la relación con Estados Unidos, a la entidad asumida por el vínculo bilateral, y a la relación cordial entablada con el presidente Menem, existe ahora una tendencia hacia una mayor convergencia y cooperación en materia de seguridad entre ambos países.

Conclusiones

Aunque Argentina no enfrenta amenazas directas ni inmediatas a su seguridad de parte de Estados vecinos, la continuidad de sus políticas exterior y de seguridad -de alineamiento con Occidente y de características propias del modelo del *trading State* - se encuentra jaqueada por el armamentismo chileno, por los intentos brasileños de poner a Argentina políticamente bajo su égida y, en menor medida, por conflictos ideológicos dentro de Argentina misma.

La resistencia en el Cono Sur a las propuestas argentinas en materia de seguridad cooperativa a nivel hemisférico, regional, subregional y bilateral ha conducido a un desequilibrio entre los logros argentinos en el campo de la seguridad global, su apoyo al Consejo de Seguridad, su aproximación a la OTAN, su participación en diversos regímenes de no proliferación y su creciente cooperación con Occidente, por un lado, y sus limitados progresos en el campo de la seguridad regional, por el otro.

Aunque -como se dijo ya- la seguridad argentina actualmente no está amenazada por sus vecinos, la seguridad de un país se define en gran medida por su entorno regional específico. Los limitados avances en este terreno no sólo representan un problema para Argentina, sino que, por sobre todo, constituyen una limitación objetiva a la creación de condiciones de estabilidad de largo plazo en la subregión. La ausencia de progresos en este campo también ha generado una asimetría entre los progresos de la integración económica y política, por un lado, y la administración de los asuntos de seguridad del Cono Sur (especialmente en lo que se refiere a Chile).

No obstante, debe enfatizarse que con el advenimiento de la administración del presidente Cardoso se ha producido una evolución muy positiva en la actitud brasileña hacia la seguridad cooperativa, hacia las MCM, y hasta hacia la perspectiva de algún tipo de eventual integración militar. Por cierto, los cambios que se han producido entre la primera y la última de las versiones preliminares de este trabajo son enormes, e introducen un grado significativo de esperanzas para el futuro de las garantías de seguridad de largo plazo, en lo que claramente constituye un proceso muy dinámico. Sin embargo, se debe prestar atención al hecho de que lo que ha evolucionado significativamente es la actitud de Brasil hacia Argentina, pero no su búsqueda de un papel de gran potencia. Puede conjeturarse que Cardoso está conduciendo a su país hacia el reconocimiento de que

en la actualidad es muy costoso y difícil rechazar totalmente las demandas internacionales de una mayor transparencia en asuntos de seguridad, y que Brasil ha optado por ofrecer transparencia en un nivel sub-hemisférico, es decir, con la exclusión de Estados Unidos, y en una región geográfica limitada en la que puede aspirar al predominio. Limitada a la subregión, la transparencia brasileña en materia de seguridad no significaría ninguna pérdida real de autonomía frente a los estadounidenses u otras grandes potencias, que es lo que Brasil realmente desea evitar.

Por otra parte, un trabajo como el presente no quedaría completo si no se mencionara el hecho de que el mayor desafío inmediato a la seguridad argentina no está relacionado en absoluto con las políticas de los Estados vecinos, sino que proviene del terrorismo. Por cierto, Argentina no ha sido víctima de agresiones de otros Estados desde por lo menos 1865. En contraste, el terrorismo de izquierda y el terrorismo de Estado produjeron estragos durante la década de 1970. Y mucho más recientemente, en 1992 y en 1994, el centro de Buenos Aires fue víctima de explosiones de enorme poder destructivo, primero contra la embajada de Israel y después contra una de las principales instituciones judías argentinas. La segunda explosión mató a casi noventa personas e hirió a más de trescientas.

Organizaciones fundamentalistas islámicas son los principales sospechosos en estos casos irresueltos, al menos en términos de su inspiración y financiación -en el primero hubo una autoatribución del Hezbollah. Células del Hezbollah han sido identificadas en Argentina, así como en territorio brasileño y paraguayo cercano a la frontera argentina. Sin embargo, aunque el gobierno brasileño ha asegurado que, en lo que a su responsabilidad se refiere, la seguridad argentina está bien vigilada, en un primer momento rechazó un proyecto multilateral para controlar las actividades de los fundamentalistas islámicos, que hubiera incluido a Argentina, Brasil, Paraguay y también a Estados Unidos, cuyo *know-how* y recursos humanos para la lucha contra este tipo de terrorismo son indispensables para las posibilidades de éxito- dado que, por ejemplo, los servicios de inteligencia de los países del Cono Sur carecen de la capacidad de infiltrar células del Hezbollah, y en ningún caso podrían adquirirla en menos de una década. No obstante, el acuerdo alcanzado por los presidentes de Argentina, Brasil y Paraguay durante la cumbre iberoamericana de octubre de 1995, respecto de la eventual instrumentación de medidas para coordinar la seguridad en la región de la frontera tripartita, alienta

esperanzas de que se produzcan logros significativos en un futuro no distante.

La limitación de la capacidad de controlar el terrorismo se ve agravada por otro factor que es exclusivamente interno. Atentados tales como los perpetrados en Buenos Aires, aunque probablemente inspirados y financiados por fundamentalistas islámicos -que suministraron por lo menos un chófer suicida y un "testigo"-, casi con seguridad requirieron la complicidad de mercenarios locales, los que probablemente suministraron la logística y las investigaciones del terreno previas al atentado mismo, para las cuales era necesario contar con personal local, que podía pasar inadvertido con mucha más facilidad que extranjeros exóticos, especialmente en la vecindad de las instituciones judías. Aunque no existen precedentes de atentados de esta magnitud perpetrados por la extrema derecha argentina, no es inverosímil suponer que miembros de ese segmento de la sociedad local, que son tan antisemitas como los fundamentalistas islámicos mismos, hayan sido reclutados para la logística y la preparación del terreno por parte de los terroristas fundamentalistas.

Finalmente, otro problema de seguridad que Argentina enfrenta es generado exclusivamente por Argentina misma y surge de la persistente ambición de recuperar las islas Malvinas. Desde la guerra de 1982 la pretensión argentina es percibida por los isleños como una amenaza a su propia seguridad, y éstos se han convertido en enérgicos *lobbystas* ante Gran Bretaña para que continúe el embargo de armas contra Argentina. A su vez, el gobierno argentino parece atrapado en su política irredentista por factores políticos internos que están condicionados culturalmente, y que ilustran una vez más cómo la sociedad misma impone un límite a la gobernabilidad. Dado que el embargo de armas contra Argentina se combina con el permanente suministro de armas británicas a Chile, puede decirse que Argentina misma es indirectamente la creadora de una parte de los incipientes desequilibrios militares desfavorables que pueden amenazar su seguridad. No obstante, acuerdos pragmáticos como el alcanzado con el Reino Unido en octubre de 1995 respecto de la exploración y explotación del petróleo en las aguas de Malvinas, alientan esperanzas de que este problema también se resolverá próximamente.

Transición y relaciones civil-militares en Chile: aportes en un nuevo marco internacional

Francisco Rojas Aravena

I. Introducción

La democracia es el gran cambio de pos guerra fría en el hemisferio occidental. La democracia expresa una comunidad de valores. Este es un cambio estratégico para la región latinoamericana y para sus Estados. No obstante, la sola existencia de la democracia no asegura, la creación, constitución y desarrollo de un sistema hemisférico de seguridad.

El fin de la guerra fría no ha tenido un efecto sustantivo sobre las percepciones de amenaza en América Latina. Las definiciones y concepciones de la defensa que sobre estas percepciones se construyen tienen en el factor vecinal y en los temas de frontera la base de construcción. Muchos de ellos no han variado y denotan una gran continuidad, más allá del discurso oficial. Por lo tanto, es necesario actuar sobre las amenazas. En este sentido, reafirmar la voluntad regional de solución pacífica de las controversias, es un requisito primordial sobre todo a la luz del enfrentamiento abierto en la Cordillera del Cóndor. A la vez es preciso resolver los temas de la herencia colonial: la delimitación fronteriza.

La carencia de un enemigo militar común en el hemisferio no se traduce, hasta la fecha, en una tendencia hacia la reducción de fuerzas o la prevención de la carrera de armamentos. La carencia de una institucionalidad efectiva de seguridad en la región y de mecanismos eficientes para la resolución de conflictos, dificulta avanzar de manera sustantiva en el desarrollo de regímenes

internacionales que tengan su centro en el concepto de seguridad cooperativa.

Los procesos de integración, complementación e interlocución política, requieren de una respuesta hemisférica también en el ámbito de la defensa. Es necesario ir más allá de la diplomacia militar, de los contactos estrictamente protocolares en las relaciones de las fuerzas armadas. La clave está en construir un nivel más alto de confianza y desarrollar mecanismos efectivos para implementarla y verificar su funcionamiento. Esto posibilitará que el proceso de asociación, complementación y apertura en lo económico se consolide y se transforme en una red de relaciones interdependientes. Sólo esto permitirá alcanzar la meta señalada en la Cumbre de Miami de constituir una zona de libre comercio en el año 2010.

En forma paralela a la construcción de un sistema de seguridad hemisférico, es necesario generar en los países de la región un liderazgo civil en el ámbito de la defensa. Su carencia evidencia de manera dramática los grados de autonomía funcional e incluso legal de las fuerzas armadas, lo que es contradictorio con el proceso de redemocratización. Este tema tiene particular importancia para el caso chileno.

En este trabajo analizamos la ubicación del tema de la defensa en el contexto de la transición y modernización que se desarrolla en Chile. Damos una mirada a la inserción internacional, a la forma de definir los principales posicionamientos estratégicos y cómo en este contexto se han desarrollado las relaciones civiles-militares y se han definido los objetivos en el área de la defensa.

En Chile, al igual que en América Latina, sólo la consolidación de la democracia posibilitará el crecimiento y el desarrollo económico. No obstante, la sola existencia de apertura política expresada en elecciones regulares y el crecimiento económico, no aseguran ni la gobernabilidad de nuestros países ni la estabilidad internacional. Construir y consolidar regímenes democráticos en lo doméstico y estructurar un sistema de seguridad cooperativo en lo hemisférico, son los desafíos de nuestros países y nuestro hemisferio.

II. América Latina y los cambios globales

La región latinoamericana está en una etapa de reacomodo frente a la nueva situación internacional. Simultáneamente, se ha producido un proceso de consolidación democrática y de cambio en el modelo económico imperante. Ello ha significado algunos efectos positivos como la legitimación de la democracia, la expansión del respeto a los derechos humanos y una tendencia al crecimiento económico aunado a un proceso de integración regional con proyección hemisférica y global. Sin embargo, se observan al mismo tiempo signos negativos tales como la fragilidad de los procesos democráticos, la persistencia de situaciones de violencia y terrorismo, las crecientes dificultades de gobernabilidad y las inestabilidades en el modelo de inserción económica y financiera global. Pero más significativo aún es la mantención de tradicionales percepciones de amenaza interestatal.

En esta transición regional inciden diversos cambios de los que se destacan: el fin de la guerra fría y la desaparición del bloque soviético; la diversidad regional, expresada en diversas agrupaciones y formas de concertación; el unipolarismo regional y el mayor peso estadounidense como potencia hegemónica, pero con menores recursos de poder; la redemocratización regional y las dificultades para aplicar los ajustes económicos generados por las tendencias globales; y, la falta de propuestas hemisféricas efectivas, capaces de asumir la cooperación en seguridad como una opción viable.

De los factores mencionados conviene analizar dos elementos centrales: la diversidad regional y los procesos de redemocratización y apertura económica. Respecto del primero, al desaparecer el marco del conflicto bipolar y al mirar a la región latinoamericana podemos constatar que no hay ningún régimen inclusivo. América Latina aparece como una región dispersa. Ello no facilita la estructuración de políticas generales capaces de contener los intereses del conjunto de los actores de la región. Es en este período cuando los vínculos y la cooperación comercial se han incrementado¹, pero cuando a la vez, han cobrado fuerza conflictos

1 CEPAL, **Desarrollo de los procesos de integración en América Latina y el Caribe**. Santiago, mayo 1995.

de delimitación fronteriza². En la región la herencia colonial y el peso del siglo XIX no terminan de decantarse y superarse. El fuerte incremento de las tendencias integracionistas de inicios de los años noventa no elimina la percepción de una América Latina disgregada en diversas regiones. Los cambios afectan de distinto modo a las dos grandes áreas -la Cuenca del Caribe y Sudamérica- que a su vez contienen propuestas de vinculación y concertación diferentes.

Estamos en presencia de una creciente diversidad estructural. La región no ha logrado, pese a los esfuerzos de reconstitución de una práctica integracionista, concertar una posición homogénea. La historia reciente marca esa diversidad. Si consideramos parámetros tales como desarrollo, estabilidad y crecimiento económico, conflictos internos y formas de reconciliación nacional que afectan los procesos de gobernabilidad posteriores, encontraremos pautas muy diferentes en cada área o sub región. Las diferencias se mantienen si se consideran aspectos tales como el tipo y la forma de involucramiento en los nuevos temas globales: medio ambiente, migraciones y delitos transnacionales.

Dados los cambios estructurales en curso, la propia noción de una América Latina unida en la homogeneidad está siendo superada. La región esta comenzando un período pos hispánico³. Hay una crisis del concepto de América Latina, que involucra un sentido de unidad y de destino común. Reconstituir a la región como actor presupone como elemento clave la búsqueda de la

-
- 2 Particular importancia debe ser asignada al conflicto y los enfrentamientos entre Ecuador y Perú en la cordillera del Cóndor, a inicios de 1995. Al respecto puede verse Francisco Rojas Aravena, "Un desafío a la seguridad hemisférica", en **La Epoca**. Santiago, 6 de febrero de 1995. También a inicios de 1995 se produjeron situaciones de tensión en la frontera entre Colombia y Venezuela. De igual forma la prensa destacó el resurgimiento de algunas dificultades en zonas fronterizas de Centroamérica. Véase, Jaime Delgado, "Un conflicto en la zona fronteriza tico nicaragüense", en **Una Informa**, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, abril de 1995. Así también la agencia EFE informaba en esas mismas fechas de incidentes en el Golfo de Fonseca, que comparten El Salvador, Honduras y Nicaragua. El enfrentamiento armado en el área andina cambió el "clima" de relación regional sobre los temas de frontera. Se generó una percepción de incertidumbre que afectó la imagen regional.
 - 3 Augusto Varas, "La seguridad hemisférica", en Centro Regional de Naciones Unidas para el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, **Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los años noventa**. Lima, Perú. 1991.

cooperación regional. Esta debe corresponder a una decisión política, a partir del reconocimiento de la variedad de situaciones y de los intereses que ellas reflejan. El reconocimiento de la diversidad posibilita percibir las ganancias que se pueden obtener en un proceso de beneficio mutuo, que supere los conflictos por la vía de la asociación y la agregación de intereses y no del enfrentamiento. Para ello la superación de los temas de frontera es una condición básica⁴.

El segundo elemento se refiere al ajuste económico que se ha verificado y que coincide con una tendencia democratizadora regional. El proceso central de América Latina en los últimos años ha sido establecer diversos tipos de tránsito democrático según la forma particular que adoptó cada caso nacional. En América Central se producen transiciones desde las guerras civiles a formas políticas abiertas por medio de *acuerdos de paz* que conllevan la opción democrática. En el área andina, en especial, en Perú y Colombia se mantiene la institucionalidad esencial de los procesos de democracia y apertura en medio de conflictos armados de importancia, que condicionan los márgenes de acción y participación democrática. En tres países se producen procesos de democratización como resultado de la acción militar estadounidense, *democratización por intervención* (Granada, Panamá y Haití). En el caso de los países del Cono Sur tenemos *las transiciones concertadas* (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Argentina es un caso especial que se asemeja a éstos últimos pero su origen estuvo radicado en la derrota militar del año 1982 en el Atlántico Sur, redemocratización por colapso político-militar.

En los países del Cono Sur la confluencia de los factores políticos internos e internacionales apuntó al cambio del sistema político. Ello llevó a complejos procesos de concertación, a la suscripción de acuerdos y pactos entre las fuerzas políticas civiles y las fuerzas militares. Una de las consecuencias de este proceso es un nuevo tipo de relación y de equilibrio en las relaciones entre la sociedad y el Estado y entre las fuerzas económicas y las fuerzas políticas, como también entre las fuerzas armadas y las autoridades civiles.

4 Francisco Rojas Aravena, "Security Regimes in the Western Hemisphere: A View from Latin América", en Lars Schoultz, William C. Smith y Augusto Varas, **Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations**. Transaction Publishers, New Brunswick, Estados Unidos, 1994.

En América del Sur no hay propuesta política alternativa a la democracia. Más allá de su debilidad, de los condicionamientos de la transición, de las amenazas de fuerzas terroristas y mafias de traficantes de drogas o de resabios autoritarios, no existe hoy ninguna otra alternativa viable, capaz de generar confianza, obediencia y gobernabilidad, con respaldo local y reconocimiento internacional. Con ello las opciones para establecer políticas sectoriales de coordinación se amplían. La extensión y permanencia de estos procesos es algo nuevo en la región. Después de muchas décadas, en algunos casos después de medio siglo, se ha producido el recambio de un Presidente por otro, por medio de elecciones y al término del período presidencial anterior. Este es un hecho inédito en la historia política de la pos guerra de la región⁵. La democracia es el gran cambio del hemisferio occidental en el período de pos guerra fría.

En el ámbito económico, en el conjunto de los países de la región se han impulsado procesos de ajuste estructural vinculados a procesos de inserción en el sistema económico y financiero internacional. En la mayoría de los casos se ha contado con decidido apoyo de los organismos financieros internacionales. Estos procesos de apertura conforman un nuevo consenso sobre las opciones y oportunidades para las economías de la región. Sin embargo, dadas la inequidad del sistema económico los efectos de la inserción al mercado internacional, a partir de procesos de "ajuste estructural" sin generar formas de compensación o de amortiguamiento en los sectores más vulnerables, producen serios problemas de gobernabilidad, que afectan la precaria estabilidad económica y política en muchos casos.

III. Chile: transición y modernización

Chile fue el último país de Sudamérica en iniciar su proceso de redemocratización. En 1990, culminó un largo período autoritario y un período aún mayor de inestabilidad y búsqueda de proyectos políticos entre alternativas polarizantes. Desde fines de

5 En todos los casos ya se han realizado más de dos elecciones presidenciales. En el Cono Sur las últimas elecciones ratificaron para un segundo mandato a los presidentes de Argentina, Carlos Menem; y en el de Perú, Alberto Fujimori. En ambos casos la coalición gubernamental obtuvo la mayoría en los Parlamentos.

los años cincuenta hasta el plebiscito de octubre de 1988 y el posterior ascenso de Patricio Aylwin, marzo de 1990; el país no tuvo un proyecto de futuro compartido en cuestiones tan claves como sistema político y desarrollo económico. Con la redemocratización se inicia un período caracterizado por una consistente búsqueda de consensos y acuerdos nacionales sobre las cuestiones centrales del desarrollo nacional.

En esta nueva etapa del desarrollo político chileno ha primado la búsqueda de consensos. Se evita la polarización y se trata de evitar las consecuencias negativas presentes en toda situación de conflicto. Ello puede explicarse por el impacto político, cultural, económico, social y de violencia que tuvo el quiebre democrático en 1973. Considerando el camino elegido para la reconstitución del sistema político democrático se puede afirmar que ha primado un sentido de futuro en el que la violencia como instrumento para alcanzar el poder esta ausente. La legitimidad se manifiesta en la voluntad soberana del pueblo, expresada en procesos electorales, mas allá de las restricciones y enclaves autoritarios que se mantienen en la Constitución Política.

El caso chileno presenta dos particularidades: primero, los componentes esenciales del modelo económico fueron diseñados bajo el autoritarismo militar⁶. Segundo, la aplicación del modelo debió enfrentar la incertidumbre de un cambio en el sistema político. Cinco años después de ocurrido aquello el balance ciertamente es positivo, aunque se revelan algunas incertidumbres, en especial en cuanto a los aspectos políticos-institucionales. La voluntad democrática - más allá de los consensos - debe tener un referente en la Constitución. Hoy las limitaciones constitucionales están conspirando contra la factibilidad de desarrollar los consensos. La herencia autoritaria tiene una carga ideológica inherente que, en momentos de tensión, dificultan las alternativas democráticas del país.

Contextualizar el "modelo chileno de transición" implica necesariamente evaluar los aportes y lineamientos más significativos del período de transición política⁷. Sin duda también implica

6 Daniel Wisecarver (Ed.), **El modelo económico chileno**, Centro Internacional para el Desarrollo Económico y el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. 1992.

7 Oscar Muñoz (compilador), **Transición a la democracia: marco político y económico**. CIEPLAN, Santiago, 1990.

referirse a las relaciones civil-militares y a las perspectivas del proceso que está en ejecución⁸.

Profundizaremos sobre dos aspectos centrales del caso chileno, el primero vinculado a la estrategia de inserción internacional escogida por Chile y el segundo al desarrollo de la política de defensa en un marco de cambio internacional.

a. Aportes de la transición

Chile durante más de tres décadas fue un país polarizado por proyectos alternativos, contrapuestos y disímiles en tres áreas vitales: el sistema político, el modelo de desarrollo económico y en las relaciones civil-militares. Desde la década de los '60 hasta la reinstauración de la democracia, a inicios de los '90, en el país no existía consenso -entre las fuerzas políticas y sociales significativas- sobre el modelo político, el tipo de economía y el modelo y las necesidades de la defensa. Estas características han cambiado drásticamente. La transición y la generación de consensos se confunden en un mismo proceso. La reconciliación nacional en el caso chileno tomó forma de un pacto no formal de gobernabilidad -la democracia de los acuerdos- expresado en la construcción de consensos básicos.

La experiencia de los últimos años señala que son inmejorables las opciones del país para transitar hacia la conformación de una opción de desarrollo sustentable. Un proceso que se inició como una *situación polarizada* dio paso a una *transición concertada*. Esta ha permitido la construcción de un sistema político que más allá de las diferencias ha buscado en medio del proceso de transición incorporar al conjunto de los actores y agentes significativos al desarrollo de grandes tendencias nacionales. Ello ha posibilitado una gran estabilidad al proceso de transición desde 1990. Se ha producido una transferencia y continuidad de tareas

8 Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia", en Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (coord.), **América Latina: militares y sociedad II**. FLACSO-Costa Rica, San José, Costa Rica, 1991; Wendy Hunter, "Contradictions of Civilian Control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990's", en **Third World Quarterly**, Vol. 15, N° 4, 1994. pp. 635-655.

desde el primer gobierno de la concertación (P. Aylwin, 1990-1994) al segundo gobierno (E. Frei, 1994-2000)⁹.

Tres son los conceptos organizadores que articulan este proceso dinámico: *democracia, libre mercado, desarrollo concertado*. La democracia es asumida como el sistema político que es capaz de asegurar la estabilidad en el país y que permite construir la prosperidad de la nación. La economía de mercado, más un efectivo sistema democrático, es la forma más eficiente de asignación de recursos y la mejor posibilidad para generar un marco de equidad. La consolidación de un pacto democrático de gobernabilidad es el tercer acuerdo que caracteriza el proceso de transición. La necesidad de construir y fomentar políticas de consenso y concertación operacionalizan este pacto implícito en su carácter global y explícito en los acuerdos sectoriales¹⁰.

Sobre cada uno de estos consensos existen diferencias en cuanto a las formas específicas de aplicación pero no respecto de sus ejes organizadores. Estas diferencias son las que conforman el debate del proceso político. Es así como respecto a la democracia se debate sobre la mejor forma de representación, sistema proporcional o sistema binominal. O bien sobre los mecanismos para eliminar los enclaves autoritarios. En el ámbito económico las diferencias no están centradas en la apertura comercial ni en la plena inserción internacional, sino en los instrumentos de aplicación. También se expresan en el tipo de acuerdos internacionales, o el espacio y rol del Estado en el sistema de libre mercado. En el ámbito de la defensa se ha buscado establecer un proceso de vinculación que posibilite un nuevo tipo de relación civil-militar que supere la incomunicación del pasado y las desconfianzas mutuas. La focalización en los temas profesionales posibilita construir un fructífero espacio de interacción¹¹.

Evitar la polarización y ampliar los ámbitos de consenso es un sello característico que los actores y agentes centrales le han impreso al proceso político en los últimos años. La meta de la modernización del país se sustenta en la estabilidad. Se indica que

9 Joaquín Fermandois y Michael A. Morris, "Democracy in Chile Transition and Consolidation 1987-2000", en **Conflict Studies**, N° 279, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism. Londres, 1995.

10 Luciano Tomassini (Ed), **¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?**, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, Chile. 1994.

11 Augusto Varas y Claudio Fuentes, **Defensa Nacional, Chile 1990-1994**, FLACSO, Santiago, Chile. 1994.

la modernidad y la eficiencia es lo que permitirá resolver los grandes problemas nacionales¹². Este es un gran cambio en la política y en la sociedad chilena, que tal como vimos se produjo en forma paralela a los trascendentales cambios en el sistema internacional. Al iniciarse el proceso de apertura democrática, el sistema internacional aún se caracterizaba por la confrontación este-oeste. La transición irrumpió cuando la guerra fría se estaba derrumbando. El propio proceso de transición fue un aporte al fin del conflicto ideológico. La reinserción internacional se vio facilitada, a su vez, con el fin de la guerra fría al quitarle dramatismo a la reuniversalización de las relaciones diplomáticas. Las ideas fuerzas que hoy recorren el mundo en relación a la democracia, los derechos humanos y la economía de mercado se expresan en las pautas de desarrollo del país.

Podríamos decir que la transición chilena se fundó en dos elementos claves: el primero de ellos fue la aceptación de una *transición concertada*. Ello significó que no habría derrocamiento del régimen, sino un proceso que crecientemente se expresaría en formas democráticas. Lo anterior implicó que desde visiones polares del presente, pasado y futuro del país se dio paso a un pacto respecto de los dos últimos aspectos (presente y futuro). Entre 1985 y 1990 opositores y gobernantes fueron paulatinamente cediendo en sus posiciones, permitiendo evolucionar pacíficamente sin llegar a posiciones que desencadenaran un conflicto.

Lo anterior significó que, durante este período y el de transición, existiese una fuerte desconfianza. Incluso ha habido momentos de alta tensión en el sistema político e institucional. Este proceso no escaló para transformarse en alternativas polares y antagónicas que imposibilitaran la estabilidad. En el proceso de transición se ha ido avanzando en la construcción de áreas de consenso. Las interacciones rutinarias del Estado de derecho, desde 1990, han posibilitado avanzar en la conformación de espacios cada vez más confiables y predictibles en los temas políticos centrales.

Un ejemplo lo constituye lo referido a las atribuciones constitucionales que el gobierno militar modificó antes de dejar el mando y en donde se consagró la autonomía institucional de las

12 Genaro Arriagada, "Modernización: el desafío crucial del segundo gobierno de la Concertación", en Luciano Tomassini (Ed), **¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?**, op. cit.; José Joaquín Brunner, "La modernización del Estado". En *La Epoca*, 30 de abril de 1995.

fuerzas armadas¹³. Los partidos de Gobierno agrupados en la Concertación no aceptan tales normas ya que consideran que no queda lo suficientemente resguardado el concepto de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles. Otro sector, representado por las propias fuerzas armadas y los partidos de derecha consideran importante la autonomía de las fuerzas armadas del poder civil. La Concertación no tiene las mayorías parlamentarias constitucionales para reformar tales normas, por lo que aunque discrepa, acepta este condicionamiento, cuyo más notorio aunque no más importante elemento es la inamovilidad de los altos mandos militares. Las tensiones políticas surgidas en torno al acatamiento del fallo de la Corte Suprema que condenó al director de inteligencia del gobierno militar, Manuel Contreras, se ubican en este marco.

El "caso Contreras" refocalizó los debates en los temas del pasado, reideologizando el discurso de los principales actores. Este ha sido el momento de mayor tensión no sólo en la relación civil-militar sino de la transición. La tensión generada por esa reideologización, especialmente por las posturas del ejército, han hecho peligrar el acuerdo de transición democrática, en cuanto a su soporte para generar gobernabilidad. La crisis generada ha evidenciado las carencias del marco político institucional. Estas se expresan en áreas de gran significación: senadores designados, sistema electoral, inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, la composición del tribunal constitucional. La necesidad de efectuar reformas al sistema político ha sido claramente señalada por el gobierno¹⁴. Esta demanda hoy es mucho más amplia y va más allá de la coalición gubernamental¹⁵.

La consolidación de un *acuerdo de gobernabilidad* se fue explicitando en el tiempo mediante distintas reformas al sistema político e institucional. Los temas eran y todavía son tratados de una forma tal que no afecten la condición básica de la gobernabili-

13 Mark Ensalaco, "Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relation", en **Armed Forces & Society**. Winter 1995.

14 Eduardo Frei, **Mensaje Presidencial 1995**. Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno. Mayo 1995; Carlos Figueroa, **Intervención en el 62 aniversario del Partido Socialista**. Santiago, 19 de abril de 1995. Un resumen fue publicado por **La Epoca**, abril de 1995.

15 Oscar Godoy, "La política aguachenta". Entrevista en Revista **Hoy** N° 937, 3-9 de julio de 1995.

dad. En este punto se une el "pragmatismo democrático" y la "ética de la responsabilidad"¹⁶. Este hecho ha permitido convivir en espacios donde priman distintas visiones, sabiendo que existen esas diferencias pero sin tensar las condiciones políticas o sociales hasta hacer ingobernable al país.

Esto se ilustra en dos elementos: primero, la capacidad de la sociedad chilena de convivir con al menos dos visiones centrales respecto del pasado¹⁷. Existen dos memorias del pasado gobierno militar, sus causas y desarrollo. Las fuerzas armadas y algunos sectores políticos tienen una determinada visión respecto del anterior sistema democrático, de las causas de su ruptura y del aporte del gobierno militar. La coalición de gobierno de centro-izquierda y aquellos partidos de izquierda no parlamentaria junto con otras organizaciones, como las de derechos humanos, tienen otra perspectiva de análisis global en lo que se refiere a las tradiciones democráticas, la crisis de ella y las acciones del gobierno militar.

Esta visión contrapuesta se expresa con nitidez en el tema de las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno militar. En otras áreas, como la económica, también hay visiones diferentes sobre el pasado (el costo y la deuda social, el proceso de reconversión, las formas de privatización, la concentración económica) no obstante, hay objetivos comunes¹⁸. Estos se expresan en áreas de fuerte convergencia que posibilitan la formulación de políticas con un alto grado de apoyo social. El tema de las diversas memorias sigue sin resolverse, sin embargo, una y otra visión conviven. El "caso Contreras" ha tensionado esta convivencia fuertemente. Quiéranlo o no los actores este *tema* posee un fuerte

-
- 16 José Zalaquett, "Derechos humanos y limitaciones políticas en las transiciones democráticas del cono sur", en *Colección Estudios Cieplan*, N° 33, diciembre 1991. pp. 147-186. También ver: José Zalaquett, "Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints; The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Right Violations", en *Hasting Law Journal*, Vol. 43, N° 6, Agosto 1992. pp. 1425-1438.
 - 17 Frente al Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, "Informe Rettig", que estableció la verdad del Estado sobre el tema, el Ejército señaló que el "Informe no tiene validez histórica ni jurídica". La Armada por su parte indicó que muchos aspectos del documento "no tienden a promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y pueden afectar seriamente la seguridad de la nación". Ver *El Mercurio*, 28 de marzo de 1991.
 - 18 Crisóstomo Pizarro, Dagmar Raczynski y Joaquín Vial, **Políticas económicas y sociales en el Chile democrático**. CIEPLAN/ UNICEF, Santiago, 1995.

simbolismo para todos y pone al descubierto el peso remanente de las ideologías en cada uno de ellos.

i. La inserción internacional

Chile se ubica en el Cono Sur latinoamericano y ocupa una larga (más de 4000 Km.) y angosta (200 Km. de ancho promedio) faja de la superficie que alcanza a los 756.252 Km². La superficie nacional se incrementa de manera considerable al incluir el territorio antártico y las superficies marinas. Las características del país le otorgan una triple connotación: país latinoamericano, país antártico y país de la Cuenca del Pacífico.

Tanto por el relieve como por la estructura física, Chile tiene condiciones de seguridad vecinal complejas. Por ello ha desarrollado una importante tradición estratégica. Fue uno de los primeros países latinoamericanos en organizar un Estado en forma, incluidas fuerzas armadas de carácter nacional. Chile no ha tenido guerras internacionales en más de un siglo. Ha debido superar situaciones de tensión y crisis de significación, pero todas ellas han encontrado un cause diplomático y no militar de solución. Ello reafirma una doctrina de defensa tradicional que se funda en la defensa y la disuasión.

Las fronteras internacionales del país quedaron delimitadas, en lo fundamental, a fines del siglo pasado o inicios del presente. Por medio de un Tratado, en 1881, Argentina reconoció el dominio del estrecho de Magallanes y las islas australes. Casi un siglo después los Tratados Papales de 1984 reconfirmaron las posiciones nacionales en la zona austral. Luego de la guerra del Pacífico, en 1883, por medio del Tratado de Ancón, se estableció la frontera con Perú. Quedó pendiente la situación de Tacna y Arica la cual fue resuelta en 1929. Con Bolivia, en 1904 se firmó el Tratado de Paz y Amistad que fijó la frontera entre ambos países.

La década de los años setenta estuvo marcada por importantes tensiones limítrofes. La más significativa correspondió a aquella que se derivó de la declaración de nulidad del fallo arbitral sobre el Beagle que realizó Argentina y la movilización militar que acompañó a dicho proceso.

Estas situaciones se vieron agravadas por el aislamiento internacional en el que se encontraba la junta militar chilena. Ello se expresó en condenas recurrentes de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Fue un período en donde la apertura comercial no se correspondió con los vínculos políticos. Sólo la

reinstalación del sistema democrático posibilitó revertir la situación.

La principal meta en la política exterior del gobierno de Patricio Aylwin fue *reinsertar* a Chile en el sistema internacional. Esta política dio los resultados esperados¹⁹. En poco tiempo el país volvió a tener una presencia significativa en los foros internacionales y las opiniones de sus representantes en los debates recuperaron el espacio de incidencia y atención que la comunidad internacional le ha brindado a Chile. Cabe destacar que la forma de revincularse en el sistema internacional en los '90 es muy diferente a la tradicional. En ello inciden los cambios globales, pero también de manera muy significativa la nueva inserción económica del país²⁰. Desde el punto de vista de las percepciones y vinculaciones estratégico-militares mantienen un fuerte peso de los factores tradicionales, en especial las consideraciones vecinales.

Una de las actividades principales de los gobiernos democráticos ha sido buscar una solución definitiva a los temas pendientes de delimitación fronteriza²¹. El eje de la política vecinal se ha estructurado en torno a este punto. La apertura y la complementación económica podrían eventualmente ponerse en riesgo, al igual que la imagen del país, si resurgieran tensiones fronterizas. La complementación y la integración adquieren un perfil duradero al resolver los problemas derivados de la herencia colonial.

Con Argentina, las relaciones tuvieron un salto cualitativo. Ello se debió a cuatro cuestiones principales: 1) la suscripción del Acuerdo Fronterizo; 2) la suscripción paralela de un Acuerdo de Complementación Económica; 3) los resultados de las políticas macroeconómicas en Argentina; 4) el incremento de los negocios y la inversión de chilenos en Argentina y viceversa.

Los acuerdos presidenciales, suscritos desde 1990, aportaron una solución a los problemas del pasado y generaron un marco

19 Francisco Rojas Aravena, "La reinsertión internacional de Chile", en **Anuario de política exterior chilena 1990**. FLACSO-Chile, Santiago, 1991.

20 Francisco Rojas Aravena, "De la reinsertión a los acuerdos", en **Anuario de política exterior chilena 1991**. FLACSO-Chile, Santiago, 1992; Francisco Rojas Aravena, "Consolidando una inserción múltiple en el sistema internacional", en **Anuario de política exterior chilena 1993**. FLACSO-Chile, Santiago, 1993; Francisco Rojas Aravena, "Construyendo un nuevo perfil externo: Democracia, modernización, pluralismo", en **Anuario de política exterior chilena, 1994**. FLACSO-Chile, Santiago, 1994.

21 Ministerio de Relaciones Exteriores, **Política exterior vecinal del gobierno del Presidente Aylwin, 1990-1994**. Santiago, enero, 1994.

político y jurídico para un desarrollo futuro compartido. Sobre esa base se han desarrollado encuentros binacionales presidenciales anuales. Este marco potenció el comercio, las inversiones y la exploración conjunta de negocios. Particular importancia tuvo desde la perspectiva de los temas de delimitación los acuerdos suscritos en 1991.

El 2 de agosto de 1991 ambos países sellaron un compromiso histórico, al completar la delimitación de los 5.300 kms. de frontera. La "Declaración Presidencial de Límites" buscó eliminar todo conflicto de origen territorial, toda diferencia basada en la delimitación de la extensa frontera entre ambos Estados.

Los acuerdos suscritos en la misma oportunidad muestran la creciente convergencia y colaboración y el importante grado de acercamiento entre ambos países. De estos acuerdos cabe destacar los referidos a la complementación económica y los protocolos adicionales; el tratado sobre medio ambiente y los instrumentos complementarios; el tratado de promoción y protección recíproca de inversiones; los memorándum de entendimiento para facilitar el tránsito de personas y los acuerdos de cooperación entre Carabineros de Chile y Gendarmería argentina.

Durante el proceso de negociación aparecieron voces opositoras que se expresaron de diversas maneras en ambos lados de la cordillera. Pero el proceso culminó exitosamente.

El trabajo conjunto de las comisiones binacionales, la voluntad política de ambos gobiernos, el proceso de consultas desarrollado en ambos Estados, posibilitó la solución de la totalidad de los veinticuatro puntos en los que había diferencias. Veintidos fueron resueltos en negociaciones directas. Uno significó establecer un tratado de límite para un área específica, y otro fue resuelto favorablemente para Argentina por el tribunal arbitral al cual le fue remitido el caso.

Los Tratados Papales suscritos en 1984, establecen la posibilidad de utilizar un amplio número de medios, desde las negociaciones directas hasta recurrir a la Corte Internacional de Justicia²². Los acuerdos del año 1991 utilizaron los medios directos y los arbitrales. La vocación de paz de Chile se ha expresado con fuerza en la búsqueda permanente de medios pacíficos de solución

22 Edgardo Riveros Marín, "Los Medios de Solución Pacífica de Controversias en el Tratado de Paz y Amistad", en **El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina**, Editorial Universitaria, Santiago, 1988, p. 73-79.

de controversias. Ello se expresó también durante el período del gobierno militar, en especial durante las diferencias con Argentina a raíz de su rechazo al Laudo del Canal de Beagle.

Ante un tribunal arbitral latinoamericano se llevó el litigio de Laguna del Desierto. El Tribunal funcionó en Río de Janeiro, en la sede del Comité Jurídico Interamericano. El fallo inicial fue emitido en 1994 y fue adverso a la posición chilena. Esta decisión causó un gran debate y revuelo en la opinión pública. Las reacciones abarcaron todo el espectro desde la aceptación a su rechazo. La oposición al gobierno señaló que debía ser denunciado y rechazado. La política adoptada por el gobierno fue la aceptación de la sentencia, pero a la vez hizo uso de los recursos legales para obtener un fallo distinto. Fue así como solicitó la revisión y la aclaración. El fallo definitivo fue dado a conocer en el mes de octubre de 1995. Este confirmó la sentencia anterior. Laguna del Desierto quedó bajo la soberanía argentina.

En el caso de la zona Campos de Hielo Sur, el tratado suscrito se encuentra en ambos Congresos a la espera de ratificación. Durante las reuniones presidenciales mantenidas con motivo de la inauguración de un nuevo mandato del presidente Menem, mayo 1995, los presidentes de Chile y Argentina acordaron impulsar la ratificación parlamentaria.

Las relaciones con Perú han avanzado hacia un mayor acercamiento. Durante 1992 estos acercamientos se postergaron debido a las vicisitudes de la realidad política de Perú. Durante 1993, tuvieron una intensa actividad diplomática. El deseo del gobierno chileno de dejar concluido el conjunto de las negociaciones limítrofes llevó a que dedicara una atención especial a resolver los aspectos pendientes en este ámbito en las relaciones con Perú, en forma paralela a una intensificación de los vínculos comerciales y la presencia de capitales chilenos en ese país.

Fue así como se constituyó la Comisión Negociadora para los temas pendientes del Tratado de 1929. Se establecieron los puntos de la agenda, la forma de abordarlos y se llegó a un acuerdo que fue suscrito, en el mes de mayo de 1993, en Lima, razón por la cual el texto se denominó Convención de Lima.

La principal diferencia que dificultaba la concreción de los aspectos pendientes, que fueron abordados en el Convención de Lima, dice relación con la diferente interpretación del significado de la frase "para el servicio de Perú" en el texto donde se indica que Chile construiría en Arica un malecón de atraque, una estación terminal para ferrocarriles a Tacna y una instalación aduanera.

Este convenio debe ser ratificado por ambos parlamentos. En el caso chileno fue presentado en el Senado, en donde fue aprobado, de allí pasó a la cámara de Diputados que decidió retardar el proceso de ratificación en vistas de las objeciones y las dificultades surgidas en Perú para la aceptación de los documentos suscritos por dicho gobierno. Durante 1994, Perú retiró del Congreso la convención, lo que dejó la situación en un *statu quo*. Luego de haber ganado las elecciones para un segundo mandato, el presidente peruano ha señalado que buscará resolver esto puntos a la mayor brevedad.

Con Bolivia Chile no tiene cuestiones de delimitación pendientes. Lo que existe es una reclamación boliviana de una salida al mar. Este es un tema que se expresa en forma recurrente. Para Chile es un tema de tratamiento bilateral. El perfeccionamiento de las comunicaciones desde Bolivia al Pacífico se logrará sobre la base de la integración económica y el desarrollo de una mayor infraestructura vial. Las alternativas de un "corredor" quedaron selladas, en 1978, al oponerse Perú a la existencia de dicho corredor en su frontera. Cualquier otra alternativa es inviable ya que dividiría al territorio chileno.

El Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1993 ha permitido un gran aumento de las oportunidades de negocios, comercio e inversión entre ambos países.

En las relaciones con países latinoamericanos se han incrementado fuertemente los vínculos con Brasil y los países del MERCOSUR²³. Chile ha señalado su interés por *asociarse*, no por *integrarse* a esta Unión Aduanera²⁴. Las razones fundamentales se derivan de los niveles arancelarios y de protección respecto de terceros Estados que estableció el MERCOSUR²⁵. Chile ya realizó

23 Alejandra Mizala, "Chile frente al MERCOSUR: la falsa disyuntiva del todo o nada", en Francisco Rojas Aravena y William C. Smith, **El Cono Sur y las transformaciones globales**. FLACSO, North-South Center, CLADDE. Santiago, 1994.

24 Raimundo Barros, "MERCOSUR, opciones de desarrollo y relacionamiento internacional ante la globalización", en **Chile-MERCOSUR**, N° 1, mayo 1995, Santiago, FLACSO-Chile.

25 Las perspectivas del sector empresarial pueden verse en Domingo Arteaga, "Chile y el MERCOSUR: Comercio, inversión e Integración", en **Chile-MERCOSUR**, N° 3, julio de 1995. Santiago, FLACSO-Chile. La interpretación más general de la ubicación de la negociación del Chile y el MERCOSUR puede verse en Alberto van Klaveren, "Chile una inserción múltiple en el sistema económico internacional", en **Chile-MERCOSUR**, N° 4, agosto de

un duro ajuste estructural que le permite integrarse plenamente al sistema económico internacional con tasas muy bajas de arancel externo. La reducción de ellas se está produciendo como parte de un proceso de suscripción de acuerdos económicos bilaterales, en el marco de lo que la CEPAL ha denominado el *regionalismo abierto*²⁶. A la fecha se han suscrito con México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Costa Rica.

Chile se encuentra en medio de un proceso de negociación múltiple y plural. El país se encuentra negociando en forma simultánea acuerdos de libre comercio con el NAFTA, MERCOSUR, con la Comunidad Europea y forma parte de instrumento intergubernamental del Asia-Pacífico el APEC. Este conjunto de negociaciones comerciales cimientan y consolidan la búsqueda de un mercado internacional abierto²⁷.

En los temas de la seguridad internacional, Chile ha apoyado las principales iniciativas en el terreno del control y limitación de armamentos. Fue promotor de la Declaración de Mendoza que proscribía las armas químicas. Ya era parte de Tlatelolco, que transformó a la región en una zona desnuclearizada. En fecha reciente y en forma paralela al desarrollo de la Conferencia de Naciones Unidas para prorrogar el Tratado de No Proliferación, el Senado ratificó el Tratado²⁸.

En relación con las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, Chile ha asumido una política caracterizada por el análisis caso a caso. En este sentido, la política gubernamental es contraria a poner un contingente bajo mando de ONU como parte de una fuerza multilateral de despliegue rápido. En este período, de transición del sistema político, ha continuado con su participación en dos operaciones de observación tradicionales y de larga data, en India-Pakistán y en Palestina. Así también ha participado en la observación de la paz, en la frontera entre Irak y Kuwait, y

1995. Santiago, FLACSO-Chile. También en el libro de Francisco Rojas Aravena y William C. Smith ya citado.

26 CEPAL, **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago. ONU/CEPAL. 1994.

27 Carlos Figueroa, "Los nuevos desafíos de la inserción internacional de Chile", en **Diplomacia**, N° 65, septiembre de 1994, Santiago, Chile, 1994.

28 Carlos Figueroa, "La política exterior y los desafíos de la seguridad internacional", en **Política y Estrategia**. Revista ANEPE N° 63, agosto-mayo 1994. Santiago, Chile, 1994.

Cambodia. Fuerzas de carabineros son parte de ONUSAL, en El Salvador. En el área centroamericana oficiales del ejército han contribuido con la OEA en el desminado en Nicaragua.

En el ámbito regional, Chile ha prestado su colaboración más decidida a la desactivación del conflicto entre Ecuador y Perú. Esta acción se desarrolla como parte del grupo de Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro, suscrito por Ecuador y Perú.

Como parte del apoyo a la generación de medidas para el fomento de la confianza en América Latina²⁹ se realizó a fines de 1995, en Santiago, la Conferencia de la OEA sobre la materia.

Las responsabilidades se incrementaron, a partir de 1996, al asumir un escaño no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

ii. Relaciones civil-militares en transición

El movimiento democrático triunfante en el plebiscito de 1988 aceptó, en aras de la gobernabilidad y estabilidad del país una serie de "amarres" heredados del gobierno militar. Ellos se expresan en la propia Constitución Política de 1980, pasando por un sistema electoral binominal que limita las posibilidades reales de democratización, la aceptación de senadores designados, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, y una serie de normativas específicas, en diversos ámbitos.

Esta situación cobra particular importancia en lo que se refiere al papel de las fuerzas armadas y su posición dentro de la institucionalidad, limitando con ello el marco de las relaciones civiles-militares³⁰. La mirada histórica en la América hispana muestra un grado de autonomía alto y con prerrogativas establecidas aun antes de constituirse los Estados nacionales latinoamericanos³¹.

En Chile, los primeros cuatro años del período de redemocratización - el gobierno de Patricio Aylwin 1990-1994 - fueron un aprendizaje constante para todas las fuerzas políticas, e incluso para las propias fuerzas armadas: cómo convivir en la divergencia y a la vez intentar generar acuerdos. El principal tema en el campo

29 Augusto Varas e Isaac Caro (Ed), **Medidas de confianza mutua en América Latina**. FLACSO, Stimson Center, SER. Santiago, Chile, 1994.

30 Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia", en Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (coor), op cit.

31 Brian Loveman, **The Constitution of Tyranny**. University of Pittsburgh Press. 1993.

de las relaciones civil-militares fue el vinculado a las atribuciones constitucionales de las fuerzas armadas y los derechos humanos. El primero se refirió al constante debate e incluso conflictos sobre las atribuciones de las autoridades civiles en el ámbito de la defensa. El segundo tuvo que ver con las investigaciones en relación a atropellos a los derechos humanos y la decisión del gobierno de crear una Comisión de Verdad y Reconciliación que examinase los casos de violaciones a los derechos humanos con resultado de muerte. Aún hoy, luego de cinco años desde el término del gobierno militar, los temas referidos a los roles o atribuciones y a los derechos humanos son los principales factores de desconfianza y tensión al interior del sistema político³².

Parece importante señalar que las diferencias, en todas las áreas y en especial en los campos mencionados, no se expresan como división entre civiles y militares, sino entre coaliciones programáticas que reflejan intereses de civiles y militares. El principal debate se produjo entre el Ejecutivo, representado por el ministerio de Defensa, y el Ejército, en particular. La Armada y la Fuerza Aérea al tener un menor compromiso con el gobierno anterior y al tener menor número de casos vinculados a las violaciones a los derechos humanos, se excluyeron en mayor medida del debate sobre este tema³³.

No obstante, la experiencia Argentina muestra que, en un contexto universal de revalorización de los derechos humanos y la democracia, la evaluación moral y el juicio histórico-institucional sobre las violaciones a los derechos humanos es inevitable. Esto lo debieron reconocer las más altas autoridades militares³⁴. Esto es lo que muestra la experiencia latinoamericana³⁵. Sobre este tema

32 Gonzalo García y Juan Esteban Montes, **Subordinación democrática de los militares, éxitos y fracasos en Chile**. CED, Santiago, Chile, 1994. También puede verse Augusto Varas y Claudio Fuentes, *op.cit.*

33 Ver nota 17.

34 La declaración del General Martín Balza apareció en toda la prensa argentina el 26 de abril de 1995, véase **Página 12** por ejemplo. El debate continuó los días posteriores. Las del Almirante Enrique Molina Picó, en **Clarín**, 4 de mayo de 1995.

35 El tema de los derechos humanos, en especial el referido a los detenidos-desaparecidos es un tema de particular importancia en la región. Al respecto en Brasil, en 1995, se buscan formas legales para superar el problema de más de tres décadas. En Perú se dictó una ley de amnistía, en Chile el debate sobre los derechos humanos se transformó en un tema central y en Argentina, luego de las condenas y el indulto surge una autocrítica de las propias fuerzas

podrán coexistir diversas visiones históricas, respecto de los hechos y sus causas, pero no pueden existir evaluaciones morales y éticas diversas sobre la violación a los derechos humanos.

Las sociedades establecen un punto de reconciliación con su propia valoración como comunidad y ese es el desafío chileno. El análisis de la opinión pública señala que el país no está reconciliado. Una consulta efectuada en julio de 1995, por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea³⁶, indicó que el 68,9% consideraba que los chilenos no estaban reconciliados. El tema de los derechos humanos sigue siendo el tema crítico. Un 17,6% se inclina por "dar vuelta la hoja", un 14,5% que está por "esclarecer y perdonar", ello significa que un 32 % está por alguna fórmula de "punto final". En cambio un 43% se pronuncia por "esclarecer y juzgar a todos los responsables"; a esta opinión hay que adicionar aquella sustentada por un 18,7% que se pronuncia por "esclarecer y juzgar los casos más graves". Lo anterior significa que un 62% de la muestra representativa nacional, mayor de 18 años y que habita ciudades de más de 40.000 habitantes, quiere verdad y justicia³⁷.

Cambiar el eje de la relación civil militar hacia los temas profesionales es lo que puede permitir un diálogo que mire al futuro. Para ello es necesario superar en forma positiva y con un fuerte componente ético y no ideológico los temas vinculados a los derechos humanos. El tema de la autonomía se ubicará en su verdadera dimensión cuando esté referido a los temas profesionales y se exprese el liderazgo civil en el sector defensa. La forma de visualizar y percibir el "control" civil de las fuerzas armadas es un tema crecientemente global³⁸.

armadas. En Centroamérica, en Honduras y Guatemala aparece un significativo debate sobre el rol que le correspondió a fuerzas y asesores extranjeros en las técnicas de desaparición, ejecución y torturas.

- 36 Ver resultados de la encuesta efectuada entre el 1 y el 12 de julio de 1995 en los principales medios de comunicación. Ver, por ejemplo, **El Mercurio** 21 de julio de 1995.
- 37 Estos resultados son similares a otras encuestas realizadas en años recientes. Al respecto cabe destacar la que realizó FLACSO y cuyos resultados aparecen en el capítulo correspondiente de libro de A. Varas y C. Fuentes, op cit.
- 38 Charlie Rose, "Democratic Control of the Armed Forces", en **NATO Review**, Nº 5, octubre de 1994. Una versión en español fue distribuida por USIS; Brian A. Davenport, "Civil-Military Relations in the Post Soviet State: 'Loose Coupling' Uncoupled", en **Armed Forces & Society**, Vol 21, Nº 2, Winter 1995; Robert Arnett, "Can Civilians Control the Military?", En **Orbis**, Vol 38, Nº 1, Winter 1994.

b. Modernización y política de defensa

El segundo gobierno de la Concertación (1994-2000) marca un cambio en el eje de la discusión ya que las coordenadas buscan pasar de la transición a la modernización.

Las autoridades políticas consideraron que, sin dejar de plantear el tema de las atribuciones constitucionales, la prioridad política del gobierno debería estar en la modernización del país. Esto implica el generar condiciones para un desarrollo armónico, que garantizara equidad y que, al mismo tiempo, significara un cambio cualitativo en los estándares económicos vigentes. Se profundizarían los acuerdos económicos tanto bilaterales como subregionales. Al mismo tiempo, se incentivaría la iniciativa privada para dar un salto a una segunda fase del modelo de exportación. El conjunto posibilitaría una consolidación y profundización de la democracia y con ella la política de los consensos.

Uno de los ámbitos más conflictivos, en esta perspectiva, seguía siendo el sector de la defensa. El consenso en la élite política, civil y militar, en las reflexiones de los centros académicos civiles y militares, era que se debían abordar los temas profesionales de las fuerzas armadas como eje del proceso de modernización en el sector³⁹.

En el caso del Ministerio de Defensa, la modernización se expresaría en la explicitación de la política de defensa para el sector⁴⁰. Esta política permitiría explicitar objetivos, determinar modernizaciones para el sector y avanzar en las relaciones civil-militares⁴¹. El cambio de eje significó la distensión en las relaciones gobierno-fuerzas armadas. Sin embargo, subsiste el conflicto vinculado a la autonomía funcional de las fuerzas armadas. Esta se manifiesta como de diferencias burocráticas al interior de un

39 Augusto Varas, **Chile: política de defensa y gran estrategia**. FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares. Santiago, Chile, 1994. Sobre las propuestas programáticas de los candidatos presidenciales E. Frei y A. Alessandri, así como la visión del ejército expresada en la conferencia del general A. Pinochet, "Ejército de Chile: posibles elementos a considerar en su proyección futura". Ver **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Vol 8, N° 4, octubre-diciembre de 1993. FLACSO-Chile, Santiago, Chile. 1993.

40 Edmundo Pérez Yoma, "Planteamientos programáticos del gobierno en el área de la Defensa Nacional", en **Política y Estrategia**, N° 63, mayo-agosto 1994. Revista de la ANEPE. Santiago, Chile, 1994.

41 Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación, **Un Gobierno para los Nuevos Tiempos**. Santiago, 1993.

Estado formalizado. La cuestión a poco andar fue ¿Cómo desarrollar políticas con liderazgo civil democrático en un marco institucional donde las fuerzas armadas tienen autonomía para desarrollar sus propias políticas específicas?

La recurrencia del tema de los derechos humanos ha tendido a focalizar el debate en los "temas políticos". Las reacciones y "demostraciones" de las fuerzas armadas han tenido que ver con esta situación y no con el desarrollo profesional, que fue uno de los aspectos característicos del anterior sistema democrático. La focalización en los temas políticos lleva a la búsqueda de mayores grados de preservación de autonomía institucional y funcional consagrada en la constitución. A la vez resurge un debate ideologizado que tiene una resonancia con el pasado y escasa relación con los temas reales de la defensa, la democracia y el desarrollo del país.

i. Precondiciones de la relación civil-militar

Existen tres elementos que actúan como prerequisites del tipo de relación civil-militar que se desarrolla en Chile. Ellos han actuado como antecedentes al desenvolvimiento del proceso democrático, en particular en el sector de la defensa ya que pone el marco para las definiciones de la política militar. Por una parte, existe en las fuerzas armadas una tradición de profesionalismo⁴². Esto se tradujo en que durante los años de democracia previos al gobierno militar las instituciones armadas se sustrajeron al debate político. Posteriormente, durante el gobierno militar, aunque claramente adoptaron decisiones políticas, ellas no participaron del sistema político propiamente tal. Existió una diferenciación muy clara entre aquellos uniformados que participaron en labores de gobierno y aquellos que siguieron desempeñando funciones castrenses propiamente tal. Finalizado el gobierno militar, aunque ha sido clara la empatía entre los sectores de derecha y las fuerzas armadas, no se evidenció una participación partidaria de los uniformados en partidos políticos de manera institucionalizada. En Chile, la tradición de desvinculación política partidista de las fuerzas armadas es clara. Ella facilita una relación civil-militar que focaliza su atención en los temas profesionales.

42 Adrian J. English y Scott D. Tollefson, "National Security", en Rex A. Hudson (Ed), **Chile: A Country Study**. Washington, Departamento de Defensa, 1994.

Esta tradición de profesionalismo institucional se entronca con una cierta visión y desarrollo de una percepción estratégica de largo plazo de la dirigencia política nacional. Esta ha llevado a tener una cierta visión del mundo y los espacios de acción nacionales. A lo largo del siglo se ha consolidado una serie de tradiciones que marcan un sentido de continuidad, más allá del debate de la coyuntura⁴³. Entre ellas destaca el fuerte acento jurídico, que pone el peso en la solución diplomática y pacífica de las diferencias. Ello en un marco en donde la doctrina militar es de carácter defensivo-disuasivo. El equipamiento y el desarrollo de la reducida industria local de armas⁴⁴ está en función de asegurar el abastecimiento de insumos mínimos para la defensa.

Algunos de los principales condicionamientos de la visión estratégica lo conforman las autopercepciones sobre el carácter y grado de aislamiento del país, su insularidad, en términos estratégicos. La falta de profundidad y lo largo del territorio. Junto con estos elementos con un fuerte acento geográfico, hay una visión sobre el peso institucional y la solidez del estado. El sentido común reafirmaría una percepción de una institucionalidad y su rol estatal superiores, consolidado, en momentos críticos desde la perspectiva estratégica. Esta percepción se asocia culturalmente a la conformación del Estado nacional.

Un segundo elemento prerequisite se refirió a que durante el gobierno militar se observó una jerarquización de las funciones castrenses estando el comandante en jefe de la institución en la cúspide de la pirámide. A diferencia de otros países de América Latina, hasta el momento se ha mantenido una gran disciplina institucional producto precisamente de esta tradición jerárquica. No se han producido disidencias internas, pugnas de poder o intentos de rebelión al interior de las instituciones armadas dado precisamente por esta tradición jerárquica. Para las autoridades civiles esto ha sido garantía de estabilidad y un elemento clave en la

43 José Miguel Insulza, **Discurso Inaugural año académico del magister del Instituto de Estudios Internacionales**. Universidad de Chile. Santiago, mayo de 1995.

44 Raúl Sohr, **La industria militar chilena**, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, Chile, 1990; Augusto Varas y Claudio Fuentes, "La Industria de bienes de uso militar en Chile". **Documento de Trabajo**, FLACSO, 1991. Un capítulo del libro de estos autores está destinado a este tema; Patrice M. Franko, **Small Scale Competitiveness in the New International Arms Market: The Case of Chile**. Original no publicado, 1995.

capacidad de gobernabilidad del país. El resultado del caso Letelier y el acatamiento de su significado, en especial en una condena carcelaria, a las máximas autoridades del principal ente represivo del gobierno militar puso a prueba el respeto de la jerarquía. El respeto a esta tradición se ha mantenido, pese a las fuertes tensiones que el tema de los derechos humanos ha tenido en el primer semestre de 1995.

El respeto de las jerarquías y la autoridad se vincula de manera directa con la definición y percepción del entorno estratégico y las percepciones de amenazas que de él se derivan⁴⁵ y a la vez con las tradiciones militares desarrolladas a lo largo de la historia militar. En ella jugó un importante rol la misión prusiana de los años finales del siglo pasado.

Finalmente, una tercera condición provino de los civiles que, en especial entre los partidarios de la Concertación, se tradujo en un interés creciente por abordar el tema de la defensa de un modo más sistemático. El mundo académico contribuyó mucho al examen de las relaciones civiles-militares, de los asuntos de la defensa y de temas estratégicos regionales e internacionales en su globalidad. Hasta 1973 no existía tal tradición y después de 1990 se produjo un debate de un mejor nivel ya que existió un mayor reconocimiento del tema de las fuerzas armadas, su reinserción en la sociedad y todo lo que ello implicaba, pero también se produjo una aceptación por parte de los uniformados de la acumulación de conocimientos por parte de un grupo significativo de civiles. Redes de investigadores y publicaciones especializadas han articulado una masa crítica básica.

No debemos obviar que subsisten visiones distintas del rol y funciones propias de la defensa, ya que mientras algunos han favorecido el mantenimiento de la concepción de fuerzas armadas como garantes del proceso democrático, otros han destacado el rol propiamente profesional de la defensa exterior, y unos terceros han insistido en involucrar a las fuerzas armadas en los esfuerzos de desarrollo del país, ampliando sus roles a funciones no castrenses. Tal como señaláramos al principio, si bien conviven distintas visiones respecto de estas definiciones de más largo plazo, ello no ha sido obstáculo para ir construyendo un espacio de discusión y debate sobre los aspectos de la defensa. Es en esta perspectiva

45 Augusto Varas y Rigoberto Cruz, **Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina**. FLACSO-Chile/CEEA. Santiago, Chile, 1993.

que las precondiciones que señalábamos -profesionalismo, respeto de la jerarquía institucional y aprendizaje civil- han sido elementos centrales para poder avanzar en un marco general de discusión civil-militar en los temas profesionales. La construcción de una política efectivamente nacional, de Estado, no ideológica se basa en esto.

ii. Los objetivos de la política de defensa

Al evidenciarse que en el primer gobierno de la Concertación no se avanzó sustantivamente en el tema de la Defensa, el segundo gobierno opta por una estrategia distinta. Así, se revaloran los aspectos profesionales y se postula la necesidad de hacer explícita una política de defensa suprapartidista, consensual. Las autoridades parten de la premisa que en Chile se requiere estudiar al más alto nivel la concreción de una política de defensa de largo plazo y que trascienda al gobierno de turno. Este es el eje articulador de las definiciones sobre seguridad internacional, gasto militar, relaciones civil-militares, cooperación internacional, proscripción y control de armas de destrucción masiva, medidas de confianza mutua en la región, etc.

Las definiciones que hoy se construyen se realizan en el contexto de una consolidación democrática. El segundo gobierno de la concertación emprende este objetivo como parte de la recuperación del liderazgo civil sobre los temas de la defensa. Los temas de la transición que se enfocaban bajo el prisma de diversas visiones entre "civiles" y "militares" han comenzado a ser sustituidas por un debate técnico y profesional sobre los contenidos de la política de defensa. Con ello se ha ubicado el tema fuera de la agenda pendiente de la transición. Aquellos aspectos referidos a los enclaves autoritarios en la institucionalidad corresponden a los temas eminentemente políticos de la agenda. Las prioridades gubernamentales y de la alianza política se mantienen y han sido ratificados por el Presidente y el Ministro de Defensa. No obstante, las autoridades del ramo han señalado que no tensarán la delicada trama del sistema político que aún está en etapa de consolidación por el desarrollo de un política testimonial, es decir sin sustento efectivo para producir cambios programáticos por carecer de los instrumentos legales. Las autoridades gubernamentales han buscado establecer una clara distinción entre los temas que corresponden a la esfera política y a los de la defensa. Esta orientación se intenta preservar aunque exista una presencia

coincidente o una superposición de actores en ambas. El "caso Contreras", dada la carga ideológica y el sentido pragmático que conlleva, demostró la dificultad práctica de hacer tal distinción. Las tensiones surgidas han dado primacía a los temas políticos y han sobredeterminado los temas de la agenda, reduciendo el peso de los temas profesionales. Una vez resuelto el caso, con su ingreso a la cárcel, a fines del mes de octubre de 1995, las posibilidades de repriorizar las políticas en los temas profesionales vuelve a tener peso.

Las definiciones centrales del posicionamiento internacional en materias de defensa parten del reconocimiento de una nueva realidad internacional. Hay un mundo diferente. Chile busca consistentemente construir un contexto de paz y estabilidad regional. No obstante reconoce que en la región las amenazas continúan teniendo un peso central para las definiciones del Estado:

"Las amenazas que penden sobre Chile, así como sobre todo Estado, no son elucubraciones antojadizas ni anacrónicas. La historia que compartimos con nuestros vecinos genera determinantes para bien y para mal. Deseamos sinceramente cultivar las buenas y superar definitivamente las malas, porque queremos seguir gozando de la paz que permite prosperar en conjunto. Chile es un país respetuoso de esa paz y del derecho que ayuda a sostenerla, favoreciendo una creciente certeza de paz y colaboración con nuestros vecinos, aunque también con un exacto sentido de realidad y un profundo sentimiento de adhesión a la Defensa de la Patria"⁴⁶.

En este contexto se enmarcan la búsqueda de profesionalización y eficiencia en un contexto de modernización de la Defensa como parte de un proceso más general de modernización del Estado.

Contribuir a la estabilidad regional y al fortalecimiento del derecho de las naciones a la paz es una de las ideas fuerza que orientan los cursos de acción chilenos en el marco de su rol como país garante en el caso de Perú y Ecuador. En igual sentido se

46 Edmundo Pérez Yoma, **Fundamentos y características de la política de defensa**. (Discurso ante las Academias de las Fuerzas Armadas, marzo, 1995) Colección Documentos, Departamento de Difusión, SECC, Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio 1995.

pueden señalar las misiones de observación de la paz en las que el país ha participado.

Las principales definiciones oficiales sobre la materia apuntan a cuatro elementos centrales: 1) no hay alternativas a la globalización. La autarquía no existe como alternativa. La integración global, hemisférica y regional es la principal tendencia. Las visiones autárquicas llevan a la marginación y a un incremento de la vulnerabilidad. 2) la distinción de las áreas doméstica e internacional es cada vez más difusa. Los temas domésticos son condicionados de manera determinante por los acontecimientos internacionales. Fenómenos internacionales se transforman en temas de la agenda doméstica. Ello lleva a una creciente búsqueda de soluciones internacionales a problemas transnacionales. 3) la agenda internacional es más compleja, diversificada e interdependiente. Las expresiones de vulnerabilidad y fortaleza varían considerablemente en el posicionamiento de cada tema. 4) el Estado Nación seguirá siendo el actor clave. Se puede constatar un alto nivel de condicionamiento internacional, la estructuración de una red de poder importantes actores no gubernamentales y la conformación de bloques y conglomerados de actores estatales, pero el Estado seguirá siendo la unidad esencial del sistema.

Desde la perspectiva institucional Chile busca fortalecer la institucionalidad hemisférica. Redefinir la seguridad hemisférica. Para ello propuso, durante la reunión de Ministros de Defensa de las Américas, la realización de una reunión especial de la OEA para analizar el tema. Esta posición la ha reiterado con motivo de los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica para preparar la reunión sobre medidas de confianza mutua. En el ámbito de la seguridad apoya la propuesta de otorgar a la Junta Interamericana de Defensa (JID) el carácter de "entidad" dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA). El objetivo es que la JID pueda funcionar como ente asesor especializado del sistema interamericano. Este cambio significa reconocer también que se requiere una definición común en el hemisferio sobre el tema de la seguridad. Esta debe partir de la heterogeneidad regional y de las grandes diferencias de poder entre los Estados participantes. La conformación de consensos en este ámbito es fundamental para conformar un entorno hemisférico regional y vecinal de paz y estabilidad.

La definición de una política explícita de defensa se une a la perspectiva general de avanzar en la modernización del país, de invertir en la gente y generar las condiciones para impulsar un

proceso de desarrollo sustentable. La consolidación del proceso democrático pasa por conformar una política de Estado en este campo. Esto conlleva un debate público sobre la materia. Ello ubica al tema de la defensa en Chile en un nuevo escenario en el cual paz, democracia y desarrollo buscan ser articulados con el concurso de una amplia pluralidad de actores. Este proceso no sólo afianza el proceso de democratización nacional sino que impulsa la concertación para constituir un régimen de seguridad internacional.

IV. Aportes, limitaciones y desafíos de la agenda internacional de defensa para Chile

El 'modelo chileno de transición' conlleva una serie de aportes, limitaciones y desafíos que hemos venido sugiriendo a lo largo del artículo. Sin duda que el principal aporte se refiere a la generación de consensos internos para permitir una transición pacífica, exitosa y confiable. En un nuevo marco internacional, Chile fue uno de los últimos países de la región que llegó a democratizarse. Si bien existían visiones disímiles respecto de la forma y el contenido de la transición, ellas cedieron paso a un concepto que privilegió la estabilidad por sobre otros temas de la agenda nacional. La elite política -y ciertamente la militar- sabían que el modelo de democracia restringida implicaba aceptar el funcionamiento equilibrado de los poderes del Estado. Romper el consenso generaría desconfianza internacional y descrédito nacional.

De esta forma, el principal aporte fue la consideración de la gobernabilidad como una forma de contribuir a la paz regional. Ligado a lo anterior, la transición no implicó la redefinición total y absoluta del modelo económico vigente. Se aceptaron los éxitos del pasado, aunque se criticó el desajuste que se estaba produciendo entre aquellos que tenían acceso a la modernidad y los que quedaban excluidos de los beneficios de ella. No se intentó refundar un modelo, sino que enriquecerlo a través de conceptos tales como equidad, redistribución de beneficios y Estado regulador. Simultáneamente, el modelo económico implicó el fortalecimiento de una noción de internacionalización de la economía, en distintos ámbitos, regiones y con distintos actores. La inserción chilena en el ámbito internacional ha reforzado el concepto de regionalismo abierto al no descartar asociaciones con diferentes bloques (NAFTA, APEC, UE, MERCOSUR) y en la que simultánea-

mente se han incentivado acuerdos bilaterales con países con los que se comparten determinados criterios económicos (México, Venezuela, Costa Rica, Colombia, Argentina).

No obstante lo anterior, se observan limitaciones propias del tipo de transición descrito y del marco subregional en la que se ha desenvuelto la política internacional chilena. Entre ellos destacan: la distinta visión de los actores nacionales sobre la evolución del sistema internacional, el mantenimiento de percepciones de amenaza a nivel subregional, y la inercia que se observa entre los actores de la subregión al privilegiar concepciones de balance de poder, por sobre la creación de nuevas fórmulas de relación vecinal.

Chile, al ser partícipe de un mundo en transición, ha debido hacer frente nuevos desafíos, velando por sus intereses y desarrollando imaginativas e integradas políticas en las distintas áreas de su accionar. Podrían sintetizarse seis temas centrales de carácter estratégico y que, de alguna manera, están afectando y hasta condicionando el actuar local⁴⁷.

Un primer elemento se refiere a la condicionalidad en la entrega de recursos. Las actuales tendencias hacia el desarme y el control de armamentos han llevado a las potencias y a los organismos financieros internacionales a privilegiar la entrega de recursos a los países subdesarrollados bajo la condición que se reduzcan los gastos militares⁴⁸. Pese al bien intencionado esfuerzo de reorientar el gasto militar hacia áreas sociales, existen distintas posiciones que hablan de la necesidad de que se den condiciones efectivas para la reducción de dicho gasto. De este modo, los problemas limítrofes pendientes, las reivindicaciones históricas, el narcotráfico, la pobreza y el subdesarrollo son elementos que estimulan la inseguridad. El desafío para América Latina es buscar formas para estimular la seguridad y confianza y generar acuerdos hemisféricos de proscripción de determinados tipos de armas. En definitiva, cooperar para la paz.

Un segundo elemento se refiere al nuevo rol de Naciones Unidas. Desde el punto de vista militar, el nuevo rol de Naciones Unidas y las propuestas que existen sobre la materia, también

47 Una aproximación a este punto en Claudio Fuente, "Relaciones Internacionales en el Campo de la Defensa", en *Cono Sur*, FLACSO, Nº1, 1993.

48 Francisco Rojas Aravena (Ed), **Gasto militar en América Latina: procesos de decisiones y actores claves**. FLACSO-Chile / CINDE, Santiago, Chile. 1994.

deberán ser motivo de discusión nacional. En efecto, los cambios que se perciben en la nueva organización de la seguridad internacional plantean interrogantes sobre la soberanía de los Estados y la instrumentalización de recursos de fuerza en beneficio de ciertas potencias. A nivel nacional, la experiencia de *peacekeeping* planteará en el futuro la necesidad de evaluar si corresponde o no preparar un contingente especial para dichas misiones, lo que podría llevar a replantear misiones y redestinar recursos (humanos y materiales), según sea el caso.

Tercero, el rol de Estados Unidos en la región⁴⁹. Este ámbito se refiere al unipolarismo estratégico que asume Estados Unidos en el nuevo entorno internacional. Esto tiene efectos inmediatos en las relaciones hemisféricas, más aún cuando existen intereses contrapuestos entre América Latina y dicha nación. La necesidad de buscar acuerdos en aquellos aspectos donde se identifiquen intereses compartidos es el primer paso para establecer una relación que, aunque asimétrica, no perjudique las perspectivas de desarrollo de la región. De este modo, al no existir tensiones graves en el hemisferio podría institucionalizarse un nuevo diálogo que sea equitativo entre norte y sur, consagrando mecanismos efectivos de cooperación regional⁵⁰. "Quizá el mayor reto a las organizaciones internacionales sea hoy el de facilitar y poner en práctica ese diálogo"⁵¹.

Se abre, entonces, la posibilidad de fortalecer los sistemas de interacción militar buscando reflexionar sobre el futuro de la seguridad interamericana. Ello implicaría una revisión de la vinculación entre la Junta Interamericana de Defensa y la OEA, así como nuevas alternativas que deseen plantearse en el Colegio Interamericano de Defensa, o en las reuniones periódicas de los comandantes en jefes de las fuerzas armadas americanas y que digan relación con un nuevo sistema de seguridad hemisférico.

49 Augusto Varas, **La seguridad hemisférica cooperativa de post guerra fría**. FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares. 1994; Ver los diversos informes generados por el Programa **Paz y Seguridad en las Américas**, desarrollado conjuntamente por FLACSO-Chile y el Programa Latinoamericano del Wilson Center de Washington. En especial el referido a "Políticas de seguridad hemisférica cooperativa".

50 Programa Paz y Seguridad en las Américas, **Reunión de Ministros de Defensa de las Américas**. Vol 3, Santiago, Chile, Junio de 1995.

51 Seadet Deger y Somnath Sen. "Desarme, desarrollo y gastos militares", en **Desarme**. ONU. Vol XIII, N° 3, 1990. p. 48.

El cuarto elemento es el acceso a tecnologías y mercados. Una de las dificultades para los países del tercer mundo se refiere al acceso a tecnologías y mercados. La diversificación de los mercados, los acuerdos bilaterales de coproducción con diversas potencias militares y el uso dual de la industria militar han permitido al país preservar su independencia, manteniendo abiertas diversas opciones en el exterior. Esta política es válida para la industria militar, como también para el intercambio académico militar, ejercicios conjuntos, proyectos científicos, etc.

El actual desarrollo tecnológico no permite plantearse como objetivo una total autarquía en materia de industria militar. Una adecuada política de Estado deberá, entonces, armonizar los desarrollos tecnológicos nacionales a través de la implementación de programas específicos en la materia (estatales y privados), con incentivos simultáneos a la complementación industrial en lo externo, así como de la exportación de los bienes producidos, respetando los tratados internacionales que dicen relación con este aspecto.

Un quinto elemento de carácter interno pero que comienza a ser un tema de suma importancia se refiere a la coordinación de política exterior y política de defensa. Un tema sobre el cual existe consenso es en la necesidad de coordinar la política exterior con la política de defensa. Se requiere por tanto de una amplia estructura que posibilite la relación cotidiana entre ambos sectores. Una de las posibilidades es el fortalecimiento de instancias ya existentes en el Estado Mayor de la Defensa Nacional. De este modo, con el concurso de diversos sectores -incluidas las fuerzas armadas- se podrían (re)definir las políticas antártica, la proyección hacia el Pacífico, los proyectos de integración con Argentina, la resolución de problemas limítrofes, el desarrollo de la industria militar, la participación de Chile en foros internacionales en la definición de nuevos conceptos de seguridad hemisférica y de limitación y control de armamentos, etc.

Finalmente, un aspecto que engloba los puntos anteriores es la necesidad de modernizar el Estado. La tendencia que hemos constatado sobre la ampliación de las relaciones en el campo de la defensa hacia otras áreas no tradicionales (Asia, Europa, Medio Oriente), es parte de un proceso más complejo referido a la creciente internacionalización e interdependencia de los Estados. Esta nueva situación requiere de una visión multisectorial (Estado, empresarios, trabajadores) e interministerial (Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, etc.) que actúen en forma

coordinada y a través de canales desburocratizados y eficientes. Es decir, se requiere modernizar la capacidad de gestión estatal, posibilitando de este modo la incorporación del país a un mundo dinámico y que, paradójicamente, se está acostumbrando al cambio.

En Chile sólo la consolidación de la democracia posibilitará mantener sus expectativas de crecimiento y estabilidad económicas. Las potencialidades son óptimas. No obstante para transformarlas en acciones y hechos el pacto de gobernabilidad democrática debe ser afianzado permanentemente. Uno de los soportes de este pacto es establecer una nueva forma y un nuevo derrotero en los temas de la defensa. Lo anterior posibilitará consolidar en políticas efectivas la trilogía de paz, democracia y desarrollo que expresan el deseo de modernidad nacional.

Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el cono sur¹

Mónica Hirst

1. Introducción

La ola de democratización experimentada en la región en los últimos diez años alentó cambios en los conceptos y las prácticas de seguridad dentro de los Estados del Cono Sur y entre ellos. La existencia de valores políticos comunes y desafíos económicos similares contribuyó a poner fin a disputas y rivalidades que, en el pasado, habían entorpecido las iniciativas de cooperación regional.

En realidad, las expectativas existentes a fines de los años ochenta vislumbraban que la cooperación en el campo de la seguridad, junto con la integración económica y la coordinación política conducirían a un proceso irreversible. De allí que numerosos analistas consideraron apropiado utilizar el enfoque de la paz inter-democrática de inspiración kantiana para explicar los nuevos emprendimientos cooperativos en la región, particularmente los acuerdos entre Argentina y Brasil². Aunque este análisis no ha quedado totalmente invalidado, las expectativas sobre el impacto

1 Trabajo presentado en el Inter-American Peace, Security and Democracy-Planning Workshop, organizado por Inter-American Dialogue, Washington DC, 6 de septiembre de 1995.

2 Ver Philippe Schmitter "Idealism, Regime Change, and Regional Cooperation: Lessons from the Southern Cone of Latin America", en **The New Interdependence in the Américas: Challenges to Economic Restructuring, Political Redemocratization and Foreign Policy**, Stanford University Press., 1991. Para un análisis general de la teoría del internacionalismo liberal de Kant, ver Michael Doyle, "Kant Liberal Legacies and Foreign Affairs: Part 1 and part 2" en **Philosophy and Public Affairs**, N° 12, 1983.

de la democratización en las relaciones intra-regionales en el Cono Sur han disminuido en los últimos tiempos.

De hecho, algunos análisis pesimistas han sugerido que la consolidación democrática en esta subregión podría significar un retorno al dilema de seguridad³. Pese a que las evidencias en este sentido son bastante discutibles, es conveniente reexaminar el rol de la democratización en las relaciones interestatales del Cono Sur. También es importante considerar, junto al cambio del tipo de régimen político, otros factores que inciden sobre las nuevas realidades de las relaciones intra-regionales.

En el pasado, las hipótesis de conflicto regional constituían una parte sustancial de las doctrinas de seguridad que justificaban la expansión de los gastos militares y el mantenimiento de prerrogativas políticas por parte de las fuerzas armadas de los países del Cono Sur. En los últimos diez años, la democratización ha restringido la gravitación política de los militares y tales doctrinas han sido desactivadas en casi todos los casos. Sin embargo, la cultura política subyacente a las hipótesis de conflicto no ha desaparecido totalmente, adecuándose a las nuevas circunstancias internas e internacionales.

Como señala Bruce Russett "los gobiernos y las instituciones políticas pueden cambiar rápidamente después de una revolución, pero las prácticas requieren tiempo para evolucionar. Las leyes pueden cambiar más rápido que las prácticas en las cuales se basan las normas. Normas formales tales como la de no recurrir a la guerra pueden ser escritas en una Constitución, pero sólo pueden volverse efectivas con la práctica reiterada de negociación y conciliación"⁴.

La paz inter-democrática es un concepto ambiguo en el Cono Sur. En primer lugar, las negociaciones intra-regionales más importantes, en las que estuvieron involucrados intereses estratégicos y disputas territoriales, se iniciaron durante el último período de gobiernos militares. Los ejemplos más relevantes son el Tratado

3 Ver Carlos Acuña y William Smith Acuña, "The Politics of 'Military Economics' in the Southern Cone: Comparative Perspectives on Democracy, Arms Production and the Arms Race among Argentina, Brazil and Chile", en W. Smith; C. Acuña y E. Gamarra, eds., **Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s**, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994.

4 Bruce Russett, **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World**, Princeton U. Press, 1993, p. 34.

Itaipú-Corpus en 1979 y el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile en 1985⁵.

En segundo lugar, existe una clara vinculación entre el recorte de los gastos militares y la crisis económica de los años ochenta que precipitó reducciones presupuestarias y políticas de 'achicamiento' del Estado⁶. Aún cuando la transición y la consolidación democráticas favorecieron estas reducciones, su principal motivo fue económico.

En tercer lugar, el vínculo entre cooperación en materia de seguridad y democratización no puede comprenderse separado de los recientes avances en la integración subregional. De hecho, las iniciativas de cooperación en materia de seguridad a partir de mediados de la década del ochenta estuvieron directamente relacionadas con la intensificación de los vínculos económicos argentino-brasileños. Estas iniciativas formaban parte de un paquete de acuerdos en el cual el comercio administrado y la cooperación tecnológica fueron parte de una única estrategia⁷. En consecuencia, los acuerdos de integración económica contribuyeron a legitimar las políticas de cooperación en el campo de la seguridad. Este proceso ha sido profundizado aún más con la constitución del MERCOSUR que aceleró la integración económica mediante la creación de mecanismos automáticos para la eliminación de las barreras comerciales intra-regionales.

-
- 5 En 1979, Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Itaipú-Corpus que puso fin a la disputa sobre la explotación de los recursos hidroeléctricos del Río Paraná. A su vez, en 1984, Argentina y Chile firmaron el Tratado de Paz y Amistad que resolvió el conflicto en torno al Canal de Beagle.
 - 6 Según el International Institute for Strategic Affairs (IIISA), el gasto de defensa promedio en 19 países latinoamericanos se redujo en 35.2 % entre 1985 y 1990. Los gastos en defensa de América del Sur son inferiores a los de cualquier otra región en el mundo. El gasto en defensa en Argentina cayó desde casi el 7% del PIB a aproximadamente el 3% a lo largo de esta década. Ver Patrice Franko, "De facto Demilitarization: Budget-Driven Downsizing in Latin America", en **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 36, N. 1, Primavera 1994.
 - 7 El Programa de Integración y Cooperación Económica de Argentina y Brasil (PICE) abarcó un conjunto de acuerdos en el campo económico (incluyendo bienes de capital, comercio, trigo, abastecimiento alimentario, industria del hierro y el acero, industria automotriz) y en el campo tecnológico-militar (incluyendo energía nuclear e industria de armamentos). Las negociaciones también comprendieron la cooperación tecnológica en informática y biotecnología.

Además de los aspectos vinculados con el ámbito interno y regional también es necesario tener en cuenta la poca relevancia estratégica de esta región en los asuntos globales. A diferencia de otras subregiones en el mundo y aún en América Latina, el Cono Sur no enfrenta amenazas regionales o extra-regionales que ponen en riesgo su seguridad. El Cono Sur ocupa un lugar marginal en la agenda estratégica mundial ya que no existen conflictos étnicos o religiosos como en Europa Central o en otras áreas del Tercer Mundo. Esta subregión tampoco ha sido considerada un área prioritaria por las grandes potencias -especialmente por Estados Unidos- y con toda probabilidad continuará ocupando esta posición. Aún cuando la marginación estratégica provocó costos económicos para los países sudamericanos, también redujo el impacto de las diferencias intra-regionales en políticas de seguridad.

Para comprender las tendencias fundamentales de las políticas de seguridad del Cono Sur se deben contemplar tres dimensiones: la dimensión interna, la internacional y la regional. En el nivel interno, es necesario reflexionar sobre los diferentes patrones de relación cívico-militar pos-autoritarios que han tenido lugar en el Cono Sur. En el nivel internacional, se deben considerar las opciones de política exterior de los países de la región. Finalmente, cabe examinar la política regional que, pese a encontrarse influenciada por las dos dimensiones anteriores, ha asumido una dinámica específica, generada por relaciones intergubernamentales e inter-sociales presentes y pasadas.

2. La dimensión interna

i. La etapa de transición democrática

Las relaciones cívico-militares correspondientes al período de transición democrática han tenido un impacto directo sobre los cambios y las continuidades de las políticas de seguridad en la región. No obstante el hecho que todos los países en el Cono Sur han experimentado procesos de redemocratización, las relaciones cívico-militares han evolucionado de manera diferente en cada caso.

El diferente grado de autonomía y el poder político de las fuerzas armadas en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay ha variado de acuerdo con las prerrogativas militares o con los nuevos conceptos de seguridad. La especificidad de las relaciones

cívico-militares en cada país, producto de negociaciones internas y presiones internacionales que tuvieron lugar durante las etapas de transición y consolidación democráticas se ha reflejado en opciones diferenciadas de política exterior. Estas diferentes opciones en las relaciones exteriores, particularmente entre Argentina y Brasil, han generado un proceso de politización en el ámbito de la política regional.

En el caso de Argentina, el colapso del régimen militar, causado por la derrota de la Guerra de Malvinas, junto con una desastrosa política económica, fue acompañado por un fuerte desprestigio del poder militar. La difícil situación cívico-militar de la transición democrática postergó un debate interno sobre el rol de las fuerzas armadas en un contexto político pluralista. Durante esta fase (1983-1989) Argentina mantuvo su anterior política de defensa, aunque ajustada a las premisas de la política exterior del gobierno de Alfonsín. Inicialmente, la designación de un Ministro de Defensa civil no fue fácilmente aceptada por las fuerzas armadas argentinas ya que la subordinación a las autoridades civiles era percibida como una injusta capitulación. Los militares argentinos sostenían que si bien habían perdido una guerra externa, habían ganado una guerra interna⁸.

Durante la fase de transición democrática, los militares argentinos fueron excluidos de la toma de decisiones en política exterior. No obstante, las fuerzas armadas lograron preservar cierta influencia en cuestiones de seguridad internacional. La percepción de la autonomía tecnológica como una prioridad para el nuevo gobierno democrático generó un interés común entre las autoridades civiles y militares sobre la necesidad de mantener la industria de armamentos y los programas de tecnología sensible. Sin embargo, las precarias condiciones macroeconómicas afectaron severamente los proyectos de la industria de armamentos, obligando a disminuir su producción o bien a posponer gran parte de su actividad⁹.

8 Ver Andrés Fontana, "La Política Militar del Gobierno Constitucional Argentino", en J. Nun y J. Carlos Portantiero, eds., **Ensayos sobre la Transición Democrática en Argentina**, Buenos Aires: Punto Sur. 1987.

9 Los únicos programas mantenidos íntegramente fueron el desarrollo y la construcción del prototipo del misil Cóndor II y el avión de entrenamiento Pampa 2000. Ver Carlos Acuña y William Smith, "The Politics of 'Military Economics' in the Southern Cone: Comparative Perspectives on Democracy, Arms Production and the Arms Race among Argentina, Brazil and Chile", en

Considerado por varios analistas como un proceso de transición "incompleto", el régimen democrático chileno, inaugurado con el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990), fue uno de los menos exitosos de la región en subordinar el poder militar a la autoridad civil¹⁰. Fortalecidos por un desempeño macroeconómico exitoso, los militares chilenos lograron retener prerrogativas políticas y ventajas económicas que limitaron enormemente el poder de las autoridades civiles. Estas prerrogativas formaron parte de las precondiciones negociadas entre civiles y militares para poner en marcha la transición a la democracia. De este modo, las fuerzas armadas chilenas mantuvieron un control absoluto sobre la política de defensa que les permitió continuar con una próspera y diversificada industria de armamentos¹¹.

Contrariamente a la experiencia argentina, la transición democrática brasileña fue la más larga en el Cono Sur. En este caso, la democratización resultó un proceso menos doloroso para las fuerzas armadas que mantuvieron importantes prerrogativas en la política interna y la política de defensa. Aún, las fuerzas armadas brasileñas preservaron su prestigio interno debido a los resultados de su gestión económica¹².

W. Smith; C. Acuña y E. Gamarra, eds., **Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s**, New Brunswick: Transaction Publishers. 1994, p. 13.

- 10 Ver Brian Loveman, "¿Misión cumplida? Civil-Military Relations and the Chilean Political Transition", en **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 33, Otoño, 1991; y Arturo Valenzuela, "Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime", en Larry Diamond, Juan L. Linz y Seymour Lipset, eds., **Democracy in Developing Countries**, London: Lynne Rienner Publishers. 1989.
- 11 Esas negociaciones incluyeron una amnistía para los crímenes políticos cometidos entre 1973 y 1978, una política de defensa autónoma, un Banco Central independiente, la no investigación sobre el proceso de privatización anterior y la transferencia automática del 10 % de las exportaciones de cobre a las fuerzas armadas. En 1986, la Ley del Cobre fue reemplazada por una 'Ley reservada' que duplicó la contribución mínima desde \$90 a \$180 millones. En el caso de que las exportaciones del cobre sean insuficientes para cubrir esta contribución mínima, la enmienda de 1986 fija que el Estado deberá compensar la diferencia a las fuerzas armadas. Ver Carlos Acuña y William Smith, op.cit., 1994, p.16. Ver también Brian Loveman, op.cit., 1991.
- 12 Ver Lourdes Sola, "Estado, transformação econômica e democratização no Brasil", en L. Sola (coord.), **Estado, Mercado e Democracia. Política e Economia Comparadas**, Sao Paulo: Editora Paz e Terra SA. 1993; y Geraldo Cavagnari Filho, "Autonomia Militar e Construção da Potencia", en **As Forças Armadas no Brasil**, Rio de Janeiro: Espaço e Tempo. 1987.

En el caso de Brasil, el desarrollo de un consenso cívico-militar con respecto al modelo económico del país sobrevivió al cambio de régimen político. Este consenso ayuda a explicar por qué los cambios en la política exterior brasileña fueron menos significativos que los experimentados por otros vecinos del Cono Sur, particularmente Argentina y Uruguay¹³. Fue en este contexto que una exitosa política de exportación permitió a los militares brasileños desarrollar una industria de armamentos que los ubicó entre los diez mayores exportadores en el mercado internacional de armas a mediados de los años ochenta.

Durante el gobierno de Sarney (1985-90) la subordinación militar a las autoridades civiles evolucionó muy gradualmente. La nueva Constitución de 1988 determinó los límites de esta subordinación¹⁴. La presencia formal de las autoridades militares en el gobierno continuó inalterable, lo que les aseguró un poder de veto implícito. En consecuencia, los costos generados por las nuevas reglas del juego democrático fueron reducidos para las fuerzas armadas brasileñas. En cuanto a la política exterior, las modificaciones introducidas fueron el resultado de cuidadosas negociaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las autoridades militares¹⁵.

Las fuerzas armadas brasileñas también defendieron hábilmente sus intereses en otras esferas gubernamentales. En el Ministerio de Ciencia y Tecnología se observaron intereses mutuos entre la comunidad científica y la militar para proteger la autonomía tecnológica¹⁶. Del mismo modo, los militares lograron expandir su presencia en la región amazónica, un área que se convirtió en una preocupación creciente para las fuerzas armadas brasileñas. Aún más, los militares brasileños aprendieron a defender sus intereses en el Congreso, buscando aliados entre los partidos políticos con

13 Ver Mónica Hirst y Roberto Russell, "Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil", en **Estudios Internacionales**, N. 80. 1987.

14 Según el artículo 142 de la Constitución de 1988 las Fuerzas Armadas son responsables por la defensa nacional y la protección de los poderes constitucionales. Este artículo establece que la ley y el orden serán defendidos de conformidad con los poderes constitucionales.

15 Dos ejemplos ilustrativos son el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba en 1987 y los acuerdos de cooperación nuclear negociados con Argentina desde 1986.

16 Ver por ejemplo, Emanuel Adle, **The Power of Ideology: The quest for technological autonomy in Argentina and Brazil**, Berkeley: University of California Press. 1987.

el fin de influenciar iniciativas en el campo de seguridad, subordinadas a la aprobación legislativa.

En este cuadro, Itamaraty debió asumir el rol de mediador entre las presiones internacionales y domésticas en las decisiones concernientes a seguridad internacional y a tecnología, como se observó en la disputa con Estados Unidos sobre informática y la profundización de la cooperación nuclear con Argentina¹⁷. En ambos casos el principal objetivo del Ministerio de Relaciones Exteriores fue el de flexibilizar las posiciones nacionalistas de los militares brasileños.

Aunque Uruguay y Paraguay juegan un rol menor en la política de seguridad del Cono Sur, es importante subrayar ciertos aspectos vinculados a los desarrollos recientes en las relaciones cívico-militares en ambos países. Uruguay ha sido el caso más exitoso de adhesión rápida y no traumática de los militares a la democracia, ya que sus fuerzas armadas han logrado preservar una función institucional con una interferencia muy limitada en la política interna.¹⁸ En el caso de Paraguay, en cambio, subsiste cierta tensión e incertidumbre en las relaciones cívico-militares dado que la adhesión de las fuerzas armadas a los valores democráticos ha sido lenta y limitada.

ii. La etapa de consolidación democrática

La consolidación de las instituciones democráticas en el Cono Sur ha sido un proceso tan difícil como el reemplazo de regímenes militares por regímenes civiles. En Argentina y Brasil, la consolidación democrática fue un logro político costoso con diferentes efectos sobre las relaciones cívico-militares de ambos países.

Argentina representa la experiencia más efectiva de subordinación militar al control civil durante la etapa de consolidación

17 Ver Mónica Hirst y María Regina Soares de Lima, "Crisis y toma de decisiones en la política exterior brasileña: el Programa de Integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre informática con Estados Unidos", en Roberto Russell (Ed.), **Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina**, Buenos Aires: GEL, 1990.

18 Ver Charles Gillespie y Luis González, "Uruguay: the survival of old and autonomous institutions", en Larry Diamond, Juan L. Linz y Seymour Lipset, eds., **Democracy in Developing Countries**, London: Lynne Rienner Publishers, 1989; Aldo Solari, "Proceso de Democratización en Uruguay", en **Síntesis**, N° 13, 1991; y Juan Rial, "Los militares en tanto 'partido político sustituto' frente a la redemocratización en Uruguay", en **Síntesis**, N° 13, 1991.

democrática. Cabe destacar en este caso que el fracaso de las rebeliones militares acentuó la desmoralización de las fuerzas armadas *vis-a-vis* la sociedad civil. Este hecho generó las condiciones políticas para completar el proceso de subordinación militar a la autoridad civil llevado a cabo por el gobierno de Menem.¹⁹ A cambio, se dictó una controvertida ley de amnistía que dejó en libertad a las autoridades militares, juzgadas durante la administración de Alfonsín por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante el período autoritario.

Este proceso se vio reforzado por los programas de privatización y racionalización del Estado que llevaron a la desactivación de la mayoría de los programas de tecnología militar que habían sobrevivido durante el gobierno de Alfonsín. Por otra parte, la audaz política militar del presidente Menem estuvo también asociada a su nueva política exterior. Así el abandono de los programas de tecnología militar y la adopción de nuevas posiciones en materia de seguridad internacional deben ser interpretados como señales de una relación más estrecha con Estados Unidos.

Tres factores influyeron sobre el nuevo patrón de relaciones cívico-militares en Argentina: primero, los resultados positivos del programa de estabilización económica; segundo, un fuerte liderazgo presidencial y, tercero, el apoyo explícito otorgado por Estados Unidos a la política militar del gobierno de Menem. Para ciertos sectores militares argentinos, el actual gobierno ha renunciado 'de facto' a una política de defensa nacional²⁰. Si bien las fuerzas armadas de este país han aceptado un rol marginal en la política interna y externa, recientes episodios de 'mea culpa' por los excesos cometidos durante el último régimen militar demuestran un esfuerzo por mejorar la comunicación con la sociedad civil argentina²¹.

19 Las rebeliones militares que tuvieron lugar en Argentina durante la transición democrática fueron: Campo de Mayo, encabezada por el Coronel Aldo Rico (Abril 1987); Monte Caseros (Corrientes) liderada por simpatizantes de Aldo Rico (Enero 1988); Villa Martelli (Bs. As.) encabezada por el Coronel Seineldin (Diciembre 1988); Palermo (Bs. As.) liderada por oficiales de rango medio (Diciembre 1990)

20 Esta conclusión se basa en entrevistas de la autora con oficiales de las fuerzas armadas argentinas.

21 El 'mea culpa' consistió en una serie de declaraciones oficiales realizadas a principios de 1995 en las que autoridades de las fuerzas armadas argentinas reconocen sus responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos durante el período del régimen militar.

En Chile y Brasil, las relaciones cívico-militares han sido más complejas que en Argentina. En el caso de Chile, las relaciones cívico-militares constituyen un capítulo no resuelto de la democratización del país. La violación de los derechos humanos durante los años de la dictadura y la resistencia de los militares a renunciar a las prerrogativas aseguradas en 1989, mediante negociaciones con las fuerzas políticas para acordar la transición a la democracia, continúan siendo temas delicados en la política interna de Chile. Estos compromisos, respaldados por una coalición derechista, son percibidos por las fuerzas armadas como parte de un acuerdo de largo plazo más que como condiciones transitorias. Por otra parte, sigue inalterable el control absoluto de los militares sobre las industrias de armamentos y la política de defensa²².

En síntesis, los militares chilenos han preservado una considerable autonomía política, debido a dos factores claves: primero, la independencia económica de la que gozan las fuerzas armadas gracias a la Ley del Cobre, y segundo, el apoyo proveniente de influyentes sectores de la sociedad civil que perciben la presencia de los militares en el sistema político como una fuente de estabilidad económica e institucional. No obstante, la persistencia de una estructura política dual ha generado un clima político tenso que inevitablemente afecta la consolidación democrática. Desde el inicio del gobierno de Eduardo Frei en 1994 ha habido intentos por investigar los abusos a los derechos humanos ocurridos durante el régimen de Pinochet que han enrarecido el clima político y tensado las relaciones cívico-militares. El principal desafío enfrentado por el gobierno de Frei ha sido la aprobación por el Congreso de una reforma política que recorte las prerrogativas de los militares y presente una solución para el tema de los derechos humanos. Entretanto, la resistencia a su aprobación por parte de los partidos derechistas muestra la dificultad que prevalece en este país para alcanzar una reconciliación nacional definitiva.

Brasil es un caso diferente de los dos anteriores. No constituye ni un ejemplo de cambio drástico como el argentino ni uno de

22 En junio de 1995, el General Manuel Contreras, ex jefe de la policía secreta del régimen de Pinochet (DINA) fue declarado culpable por el asesinato del ex-Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Salvador Allende, Orlando Letelier en Washington (1976). Pero Contreras se resistió hasta último momento a cumplir la condena, y contó con el apoyo de miembros de las FF.AA. para evitar su detención. Este hecho provocó un nuevo pico de tensión en las relaciones cívico-militares chilenas.

continuidad forzada como el chileno. Hoy en día, las fuerzas armadas brasileñas son una poderosa corporación que ha adecuado sus prácticas políticas a las actuales reglas del juego democrático²³. De este modo, los militares se han convertido en un actor relevante de las políticas interna y externa, reaccionando cuando perciben que son afectados sus intereses corporativos y lineamientos básicos de la política de defensa.

Cuando se inició la etapa de consolidación democrática brasileña se generó la expectativa de una subordinación militar más efectiva al poder civil. Esta expectativa se vinculó con un conjunto de medidas anunciadas por el gobierno de Collor de Mello (1990-92); entre ellas: el control civil y una drástica reducción de los programas de tecnología militar, la adhesión de Brasil a todos los regímenes internacionales de no proliferación, y la integración de los tres ministerios militares preexistentes en un sólo Ministerio de Defensa encabezado por un funcionario civil. Dichas medidas buscaban una mayor transparencia de los programas de tecnología militar *vis-a-vis* la sociedad civil brasileña y disminuir la exposición de Brasil a las presiones internacionales a favor de la no proliferación, particularmente de Estados Unidos.

Asimismo, se esperaba que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir de un cambio en su sistema de creencias, liderara los cambios en la política de seguridad internacional de Brasil. Igual que en Argentina, los nuevos objetivos de seguridad de Brasil obedecían a nuevas orientaciones políticas y económicas tanto en el nivel interno como en el internacional. De este modo, el abandono de las viejas ideologías y políticas Estadistas daría lugar a un conjunto de medidas de liberalización y estabilización económica.

Pronto se observó una gran dificultad para implementar todos los cambios anunciados por el gobierno de Collor debido a la fragilidad de sus bases de apoyo interno. La resistencia de las élites políticas y económicas a las reformas neoliberales, junto con un rechazo general de la ciudadanía respecto de los abusos de poder del nuevo presidente y sus colaboradores más cercanos terminaron conduciendo a un *impeachment* contra el Presidente.

23 Para una visión actual del pensamiento pos-autoritario de los militares brasileños ver Mario Cesar Flores, **Bases para una Política Militar**, Campinas: Editora da Unicamp. 1992.

Cuando el vicepresidente Itamar Franco reemplazó a Collor de Mello, Brasil enfrentaba una grave crisis de gobernabilidad agravada por un profundo desorden macroeconómico. En este contexto, el Congreso se convirtió en un actor político destacado del proceso de consolidación brasileño. Cabe señalar que en los momentos en que Brasil se vio envuelto en una seria crisis institucional, las fuerzas armadas tomaron distancia de la política interna, actuando como defensores de la continuidad del orden democrático.

Una vez que el gobierno de Itamar Franco logró cierta estabilidad, la política interna en Brasil reveló una dinámica en la cual se registraron simultáneamente tendencias de continuidad y cambio. Con el éxito de las medidas de estabilización económica, el gobierno de Itamar Franco mejoró su credibilidad interna y externa. Aunque la estabilización económica se logró mediante un conjunto importante de medidas neoliberales, el nuevo gobierno no sufrió un giro ideológico que diera lugar a cambios drásticos en la política interna y externa. Se abandonó el plan de Collor de modificar las relaciones cívico-militares y se reconoció a las fuerzas armadas como un actor relevante del proceso de consolidación democrática del país, lo que les permitió conservar una influencia significativa sobre las premisas y las prácticas de la política de defensa.

Actualmente, es probable que ocurran ajustes en las relaciones cívico-militares en Brasil, aunque no se prevé que el gobierno de Cardoso (1995-1999) implemente cambios significativos. En todo caso, estas modificaciones serán el resultado de un proceso de negociación antes que de una imposición presidencial, como se intentó durante el período de Collor. Si bien el gobierno de Cardoso ha sido muy cuidadoso respecto de las prerrogativas militares, también ha manifestado su voluntad de mantener cierta cuota decisoria en lo referente a las relaciones cívico-militares. Un ejemplo en este sentido fue la iniciativa del Poder Ejecutivo de enviar al Congreso un proyecto de ley que determina que los familiares de desaparecidos durante el período autontario sean indemnizados. Esta cuestión fue un tema tabú para las fuerzas armadas desde la aprobación de la Ley de Amnistía en 1979.

El resurgimiento de la idea de crear un Ministerio de Defensa se encuadra en un contexto de amplias negociaciones en las que la racionalización burocrática y la mejora de la imagen internacional de Brasil parecen ser los motivos más importantes (por encima de la subordinación cívico-militar). Al mismo tiempo, el poder de presión de las fuerzas armadas brasileñas quedó de manifiesto con

el incremento salarial logrado por los militares lo mismo que su capacidad para expresar sus opiniones y preocupaciones en todos los asuntos de política exterior relacionados con las políticas de defensa. La conexión entre la política internacional y los intereses de seguridad se tornó la principal función de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, que se ha convertido en una prestigiosa agencia en el gobierno de Cardoso²⁴.

Las relaciones cívico-militares en Uruguay y Paraguay han mantenido más o menos el mismo perfil que en la etapa de transición democrática. En Uruguay, el principal problema de los militares reside en sus limitados recursos económicos para consolidar una misión institucional. Durante el gobierno de Lacalle (1990-1995), los recortes presupuestarios restringieron seriamente las actividades de todos los sectores de las fuerzas armadas uruguayas, imponiendo mayores reducciones de personal de alto rango y de adquisiciones de nuevo equipamiento²⁵. Como compensación, el gobierno de Uruguay ha expandido la participación del país en misiones de paz de la ONU y creó una Academia de Entrenamiento de Fuerzas de Paz en 1994.²⁶

En Paraguay, se han logrado pocos progresos en reducir el poder político y las prerrogativas de los militares.²⁷ El Presidente

24 La Secretaría de Asuntos Estratégicos fue creada en 1990 por el Presidente Collor luego del desmantelamiento del Servicio Nacional de Inteligencia. La Secretaría de Asuntos Estratégicos tiene rango ministerial y es responsable por los asuntos domésticos e internacionales que son considerados de importancia estratégica para Brasil.

25 La Armada y la Fuerza Aérea uruguayas afrontaron los mayores recortes presupuestarios, afectando el cumplimiento de los objetivos y las misiones de las fuerzas armadas. La Armada posee equipamiento para atender el desarrollo profesional durante 10 años pero con un bajo desempeño en algunas de sus tareas esenciales como el control costero. De acuerdo con algunos autores, la Armada y la Fuerza Aérea uruguayas corren el riesgo de desaparecer en un futuro cercano. Ver Juan Rial, "Renovación o Reforma Militar", en **Seguridad Estratégica Regional 2000**, N° 4, septiembre, 1993.

26 Uruguay ha participado en el Grupo de Observación Militar de la ONU en Irak-Irak (UNIMOG) desde 1988 hasta 1990; y en el Grupo de Observación Militar de la ONU en Irak-Kuwait (UNIKOM) desde 1991. También ha participado en el UNTAC (Camboya) desde 1992 y en la Misión de Observadores de la ONU en Mozambique (ONUMOZ) desde 1993.

27 Ver Marcial A. Riguelme, "Bases para la discusión de las relaciones Fuerzas Armadas-Sociedad Civil en el Paraguay", en J. L. Simon, ed., **La democracia en Paraguay cinco años después**, Asunción: Fundación Hans Seidel - Universidad Nacional de Asunción, 1994.

Wasmosy (1993-1998) ha sido reacio a aceptar presiones de la oposición para separar la política partidaria (el Partido Colorado) de los asuntos militares, perpetuando así la idea de que el fortalecimiento de las instituciones civiles podría provocar un golpe militar. Asimismo, la voluntad del actual gobierno por combatir la corrupción dentro de las fuerzas armadas paraguayas y su creciente participación en el tráfico de drogas ha sido bastante limitada.

En todos los casos analizados, las políticas de defensa resultan de la combinación entre el patrón de relaciones cívico-militares y la política exterior. En cada caso, sin embargo, la política internacional ha influenciado de manera diferente las políticas de seguridad.

3. La dimensión externa

Las políticas de seguridad de los países del Cono Sur, del pasado y del presente, han estado directamente vinculadas con sus políticas exteriores. El fin de la guerra fría introdujo importantes cambios en esta vinculación para Argentina y Brasil, y en menor grado para Chile. En Uruguay y Paraguay, aunque los cambios políticos globales han repercutido en las premisas y las prácticas de las políticas exteriores, sus efectos sobre las políticas de seguridad han sido menos relevantes para la política regional.

Aun cuando el fin de la guerra fría ha sido considerado un fenómeno positivo por todos los países de la región, este hecho no condujo a una interpretación similar de las transformaciones ocurridas en el sistema internacional. Como consecuencia, las políticas exteriores de Argentina y Brasil fueron menos convergentes que durante la última etapa de la Guerra Fría. A partir de 1989, el cambio en la estructura de poder mundial dio lugar a percepciones divergentes sobre sus costos y beneficios, que generaron una nueva fuente de tensión en las relaciones intra-regionales.

En este caso resulta apropiada la distinción "cualitativo-cuantitativo" utilizada para interpretar el nuevo orden internacional. Como señalan Holm y Sorensen existen dos interpretaciones respecto de las recientes transformaciones globales. Una considera que hubo un cambio cualitativo en la política internacional, mientras que la otra disminuye el alcance y el nivel de las transformaciones ocurridas sosteniendo que "...el fin de la guerra fría sólo significa cambios en la distribución de poder dentro de un sistema

anárquico de Estados...".²⁸ Argentina, y Chile en cierto grado, han reformulado sus políticas exteriores a partir de la percepción de un mundo notoriamente diferente al de la guerra fría. Ambos países se han convertido en fuertes defensores de iniciativas multilaterales que propicien nuevas condiciones de gobernabilidad regional. Estas iniciativas promovidas en nombre de un mayor institucionalismo regional están al mismo tiempo orientadas a fortalecer los vínculos políticos con Estados Unidos. Brasil, por su parte, reconoce los cambios provocados por el fin de la guerra fría aunque está más preocupado por la distribución de poder que aún prevalece en la sociedad internacional.

La política exterior de Argentina ha seguido premisas muy diferentes durante los períodos de transición y consolidación democrática. El gobierno de Menem percibió el fin del sistema bipolar como una oportunidad para redefinir objetivos de política internacional. Entre los nuevos objetivos se destaca la búsqueda de una relación más estrecha con Estados Unidos. Tanto las decisiones de política exterior como de la política de seguridad han estado fuertemente influenciadas por esta premisa. Esto explica la decisión argentina de apoyar a Estados Unidos en numerosas iniciativas multilaterales y unilaterales así como su interés de establecer un vínculo con la OTAN²⁹. En diferentes ocasiones esta orientación pro-estadounidense distanció a Argentina del resto de América Latina, particularmente en asuntos de seguridad. Ejemplos en este sentido han sido el respaldo argentino contra la intervención militar en Haití y a la exclusión de Cuba del Sistema Interamericano.

Igual que en el período de gobierno de Alfonsín, las relaciones exteriores del gobierno de Menem han sido conducidas por un canciller ajeno al cuerpo diplomático, operando con el apoyo de asesores de confianza, diplomáticos profesionales y aliados políticos. Además, como ocurrió durante la transición democrática, la política internacional de Argentina ha sido identificada como una política partidaria. Sin embargo, a diferencia de Alfonsín, Menem ha abandonado las tradicionales premisas de política exterior de su

28 Ver Hans Holm y Georg Sorensen, **Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War**, Boulder: Westview Press, 1995.

29 Ver Carlos Escudé y Andrés Fontana, "Divergencias estratégicas en el Cono Sur. Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile", en **Documento de Trabajo Universidad Torcuato Di Tella**, N° 20, Buenos Aires, 1995.

partido. En lo referente a las cuestiones de seguridad, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha contado con la colaboración del Ministerio de Defensa, aunque el entendimiento entre ambas agencias gubernamentales no fue siempre fácil. La cuestión más importante compartida por ambos Ministerios ha sido la participación de Argentina en operaciones de paz de la ONU.

En Brasil, la política exterior y la de seguridad internacional se han desarrollado de modo diferente de las de Argentina. El tratamiento de los asuntos internacionales de Brasil ha sido fundamentalmente el resultado de una compleja interacción entre determinantes externos y las percepciones e intereses internos. Aunque ocasionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado dirigido por funcionarios no diplomáticos, la corporación diplomática logró preservar su influencia y legitimidad como el principal actor en la toma de decisiones de política exterior. El protagonismo de Itamaraty se ha apoyado en un sistema de creencias que ha caracterizado la política exterior de Brasil desde mediados de los años setenta.³⁰ En los últimos años Itamaraty logró conservar un importante nivel de autonomía al tiempo que expandió gradualmente su interacción con grupos societales y otras agencias gubernamentales.

Aunque breve y desafortunado, el gobierno de Collor tuvo un impacto importante sobre las elites económicas y políticas de Brasil que quebró el sistema de creencias de Itamaraty.³¹ Durante el gobierno de Collor se dieron los primeros pasos destinados a establecer una relación cooperativa con Estados Unidos que conllevaba cambios significativos en las políticas de seguridad internacional. De esta manera se alcanzaron compromisos de no

30 Para examinar la importancia de las ideas en estrategias gubernamentales y la influencia de los sistemas de creencias sobre la política exterior, ver Judith Goldstein y Robert O. Keohane, **Ideas and Foreign Policy**, Ithaca: Cornell Univ. Press, 1993.

31 Para una evaluación general de la política exterior de Collor de Mello, ver Ademair Seabra de Cruz Jr.; Antonio Ricardo Cavalcante y Luiz Pedone, "Brazil's Foreign Policy under Collor", en **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 35, N.1. 1993. Ver también Mónica Hirst y Leticia Pinheiro, "A política externa do Brasil em dois tempos", en **Revista Brasileira de Política Internacional**, Año 38, Nº 1, 1995.

proliferación nuclear sin precedentes que tuvieron un impacto significativo sobre la política regional.³²

Pero desde la Guerra del Golfo, los cambios introducidos en materia de seguridad internacional evolucionaron muy lentamente. A partir de entonces, la política exterior de Brasil inició un proceso de reacomodamiento en el cual las transformaciones estratégicas globales repercutieron pero no lograron alterar la esencia de la política exterior brasileña. No obstante, los cambios impulsados por el gobierno de Collor debilitaron el sistema de creencias de Itamaraty y estimularon un debate inusual entre los diplomáticos brasileños que condujo a una diferenciación de percepciones en el ámbito diplomático, mostrando al mismo tiempo que Itamaraty ya no era más una agencia aislada de la política interna.³³

La política exterior brasileña del gobierno de Itamar Franco sufrió un proceso de ajuste, influido por dos factores: primero, el impacto positivo de las medidas de estabilización económica sobre los asuntos internacionales del país; segundo, el restablecimiento de la creencia que la continuidad y el consenso eran esenciales para lograr credibilidad internacional. Por ello, las nuevas prioridades de política exterior y las percepciones de Brasil respecto del nuevo orden mundial fueron gradualmente ajustadas. Las prioridades de la política exterior brasileña eran: la participación activa en el MERCOSUR, la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), relaciones estrechas con otras potencias regionales (China, India y Rusia) y una relación menos conflictiva con Estados Unidos.

Desde la asunción del Presidente Cardoso, la política exterior de Brasil se ha vuelto menos hostil a la idea de un cambio cualitativo en la política mundial. Cardoso, ex-Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Itamar Franco, ha demostrado su intención de mantener la preeminencia de Itamaraty en la formulación e implementación de la política exterior del país, pero sumando su liderazgo personal en la conducción de los asuntos interna-

32 Las principales decisiones en este caso fueron: la negociación de un acuerdo de salvaguardas nucleares completas con Argentina, la revisión para la aplicación completa del Tratado de Tlatelolco y la preparación de un proyecto de ley para el control de exportaciones de armas y de tecnología sensitiva.

33 Ver Maria Regina Soares de Lima, "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", en **América Latina/ Internacional**, Vol. 1, N° 2, 1994. Ver también Paulo Nogueira Batista, "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso", en **Política Externa**, Vol. 1, N° 4, 1993.

cionales de Brasil. De acuerdo con su visión, la política internacional de Brasil debe apoyarse en cuatro alianzas estratégicas, con: Estados Unidos, Argentina, Alemania y Japón.

Pese a haber admitido cambios importantes en el sistema internacional, los ejecutores de la política exterior de Brasil han sido renuentes a adherir a un enfoque globalista de la política mundial. Algunos diplomáticos brasileños han sostenido que esta no es una era global, sino una era de *exclusión* y de concentración de poder, con tensiones crecientes entre Norte y Sur.³⁴ Al mismo tiempo, un sector relevante en Itamaraty cree que Brasil debe reemplazar su postura defensiva por una posición ofensiva positiva en la cual la idea de *inclusión* debería estar vinculada con una reforma plena de las instituciones internacionales.

En este contexto, Brasil ha flexibilizado su discurso oficial sobre las tensiones Norte-Sur, buscando desempeñar el rol de un "constructor de consenso" entre ambos extremos de la comunidad internacional³⁵. Desde esta perspectiva, Brasil lleva adelante una campaña para lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. La candidatura brasileña se basa en la idea de que el Consejo de Seguridad de la ONU debe poseer una representación más equitativa del Norte y del Sur para aumentar su legitimidad y eficacia en los asuntos mundiales. El ajuste gradual de las premisas de la política exterior de Brasil ha sido particularmente complejo en los asuntos de seguridad internacional. Simultáneamente expuesta a presiones internas y externas, la seguridad internacional es el terreno más sensible de la agenda externa de Brasil.

En el frente internacional, la principal fuente de tensión reside en las diferencias entre Estados Unidos y Brasil, especialmente las concernientes a tecnología sensible. Luego de haber expandido sus compromisos regionales en relación con los regímenes de no proliferación, el actual gobierno brasileño logró la aprobación de una ley, por parte del Congreso, para controlar las exportaciones de tecnología sensible. Este hecho permitió la adhesión de Brasil al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), una decisión impulsada por el gobierno de Cardoso. En cuanto a la

34 Ver Carlos Augusto Santos Neves, "O Brasil e o futuro: linhas para uma presença do Brasil na vida internacional", en **Política Externa**, Vol. 1, Nº 4, 1993.

35 James Hoge, "Cardoso's Brazilian Dreams", en **Foreign Affairs**, julio-agosto, 1995, p. 68.

adhesión al Tratado de No Proliferación (TNP), esta es considerada innecesaria por el gobierno brasileño por haber firmado previamente el Tratado Nuclear Cuadripartito con Argentina y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). Entre tanto, Brasil continua reclamando el derecho para acceder a tecnología misilística con fines pacíficos "...porque esta representa la vanguardia de la ciencia y la tecnología".³⁶ Pero el gobierno de Estados Unidos y la opinión pública internacional observan los programas de tecnología dual de los países del Tercer Mundo con gran desconfianza.

Las diferencias entre Brasil y Estados Unidos respecto de los asuntos de seguridad se han manifestado también en el contexto interamericano dado que Brasil se ha resistido a ampliar los conceptos de la agenda de seguridad regional y global para incluir las llamadas amenazas no militares. Ello explica la oposición brasileña al fortalecimiento de un sesgo intervencionista prodemocrático en la OEA.

En el frente interno, las políticas de seguridad internacional de Brasil se ven condicionadas por las presiones y los intereses de los militares. El nacionalismo continúa siendo una fuente importante de cohesión dentro de las fuerzas armadas brasileñas, producto de la valorización de los atributos geoestratégicos del país y del temor de una mayor presencia militar de Estados Unidos en Sudamérica. Este temor se acrecentó con las operaciones militares estadounidenses vinculadas a la lucha contra el narcotráfico en la región y al establecimiento de bases de radares de Estados Unidos en otros países amazónicos. Desde la perspectiva militar brasileña, pese a que la asimetría de poder y las diferentes percepciones de amenazas han afectado las relaciones con Estados Unidos, la historia y la tradición imponen un *modus vivendi* con el "gigante del norte".³⁷

Respecto de los asuntos mundiales, el pensamiento militar brasileño percibe el antagonismo Norte-Sur como la contradicción global predominante en el nuevo orden internacional. En este sentido, existe particular preocupación sobre las dificultades para acceder a la tecnología de punta de los países industrializados, afirmando que existiría un "cartel del conocimiento" en la política

36 Ibid., p. 68.

37 Gleuber Vieira, "La variable estratégica en el proceso de constitución del MERCOSUR", en **Seguridad Estratégica Regional 2000**, N. 5, marzo, 1994, p. 10.

mundial.³⁸ Este tipo de percepciones no ha impedido que las fuerzas armadas brasileñas ampliasen su participación en las misiones de paz de la ONU.³⁹ La participación de oficiales brasileños en las fuerzas de paz de la ONU se ha vuelto particularmente importante en países africanos de habla portuguesa (Angola y Mozambique) con los cuales existe una familiaridad cultural y lingüística, profundizada a partir de los años setenta con una presencia diplomática y económica significativa.

En los círculos militares brasileños existe una preocupación por la internacionalización de las políticas ambientales y su inclusión en la nueva agenda de seguridad global. Los militares tienden a interpretar los enfoques globalistas que consideran a la región amazónica como una fuente de preocupación ecológica global, como un intento de recortar la soberanía de Brasil sobre dicho territorio. En realidad, el tema amazónico se ha vuelto un tema extremadamente complejo en la política interna brasileña, abarcando un conjunto diversificado de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Luego del fracaso del programa Calha Norte impulsado por las fuerzas armadas a mediados de los años ochenta con el fin de expandir la presencia militar en esta área, los militares pretenden establecer un amplio sistema de monitoreo y comunicación que incluye la instalación de gran cantidad de radares, satélites y sensores aéreos. Bajo la denominación de SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonia), este programa ha sido considerado una reacción contra la idea de una 'internacionalización' de la Amazonia. Previsto para ser instalado en siete años, este sistema pretende: controlar el tráfico de drogas y las actividades de contrabando fronterizas, supervisar la seguridad de las poblaciones indígenas, preservar los recursos ambientales, y asegurar una presencia más efectiva en un área de cinco millones de kms. de fronteras abiertas.

Aunque surgió claramente como una iniciativa militar, el SIVAM refleja el interés de sectores políticos y gubernamentales sobre la

38 Ibid. p. 9.

39 Brasil participó en la Misión de Observadores de la ONU en El Salvador (ONUSAL), en la Misión de Observadores en Mozambique (ONUMOZ) y la Misión de ONU en Angola (UNAVEM). Hasta diciembre de 1994, sólo 150 oficiales brasileños participaron en misiones de paz, un monto más bajo que Argentina (1300) y Uruguay (930). En 1995 sin embargo, Brasil envió 1000 oficiales para participar de la misión de la ONU en Angola.

necesidad de una integración más efectiva entre el territorio de la Amazonia y el resto del país. Por esta razón, el programa forma parte de un proyecto más amplio llamado SIPAN (Sistema de Protección de la Amazonia) que involucra a las fuerzas armadas, la Secretaría de Asuntos Estratégicos, la Policía Federal, el Ministerio de Recursos Ambientales y la Fundación Indígena Nacional. Para Itamaraty, la creciente importancia de la región amazónica en la política interna ha sido una motivación importante para la profundización de los vínculos políticos y económicos con otros vecinos amazónicos, en especial con Venezuela.

En el caso de Chile, existe una clara distinción entre la política exterior y la política de seguridad internacional que resulta de las tensiones en las relaciones cívico-militares. En tanto que el Ministerio de Relaciones Exteriores apoya todas las iniciativas destinadas a fortalecer los regímenes y las instituciones multilaterales, las autoridades militares defienden una postura más prudente *vis-a-vis* la política mundial, buscando preservar un margen de maniobra para desarrollar proyectos autónomos. Desde la perspectiva militar chilena, el estado-nación es todavía un concepto esencial y, por lo tanto, la seguridad internacional debe estar estrechamente asociada con la política de defensa nacional. Con respecto a los asuntos de seguridad internacional, Chile ha participado en regímenes regionales de no proliferación, pero se ha resistido a adherir al TNP y a participar plenamente en misiones de paz de la ONU.

En política exterior, Chile ha adoptado un enfoque globalista que reconoce la creciente importancia de las amenazas no militares, y la diplomacia chilena ha sido activa en promover la flexibilización del principio de la soberanía nacional frente a situaciones en las que la democracia y los derechos humanos se encuentran amenazados. Al respecto, cabe mencionar que el gobierno chileno fue uno de los principales impulsores de la resolución 1080 de la OEA que propugna una respuesta conjunta de los países del hemisferio ante una alteración del orden institucional en algún país miembro.

4. La dimensión regional

La combinación de los diferentes tipos de relaciones cívico-militares junto con las premisas de política exterior es crucial para comprender el desarrollo reciente de la política de seguridad

regional en el Cono Sur. Como se señaló previamente, aunque la democratización ha sido una experiencia compartida en el área, no condujo a la formación de una comunidad pluralista de seguridad.⁴⁰ La democratización y las iniciativas de cooperación económica han permitido mejorar las condiciones de paz y seguridad de la región, pero no han conducido a un proceso de integración en el campo de la seguridad.

La cooperación regional en el campo de seguridad se ha tornado un *spill-around effect* de la expansión de los vínculos económicos entre los países del Cono Sur. Es decir, los acuerdos de integración intra-regional han dado lugar a un nuevo capítulo en la política de seguridad regional como parte de las externalidades producidas por la expansión de las relaciones económicas.

Al mismo tiempo, las diferencias previamente mencionadas respecto de la política interna e internacional acentúan un proceso de politización en el cual los vínculos entre poder y economía se han convertido en una cuestión central. Esta politización aunque se ha convertido ocasionalmente en un elemento perturbador en el proceso asociativo, no ha afectado las condiciones de paz y estabilidad en el Cono Sur. En este caso la existencia de regímenes democráticos y la creciente interdependencia entre los países de la región representan un elemento suficientemente poderoso para neutralizar el impacto de las diferencias políticas interestatales.

En cuanto a los pequeños Estados del Cono Sur, llama la atención la actuación contrastante de ambos países en la política de seguridad regional. Paraguay ha sido una fuente permanente de preocupación para Argentina y Brasil. Primero, a causa de la presencia dominante de los militares en la política interna y segundo, debido al involucramiento de las fuerzas armadas paraguayas en el narcotráfico. Uruguay, en cambio, no representa una amenaza para sus vecinos debido a su estabilidad política y al bajo perfil de sus fuerzas armadas en la política interna.

Argentina es el país que ha demostrado mayor interés en entrelazar la integración económica con la seguridad regional.

40 Este concepto fue desarrollado y aplicado por Karl Deutsh para caracterizar la integración y la cooperación en seguridad entre países de Europa Occidental. Ver Karl Deutsh et al, **Political Community and the North Atlantic Area**, Princeton: Princeton Univ. Press, 1957. Su aplicación para América del Sur fue analizada por Kalevi Holsti, "Analyzing an Anomaly: Conflict and Peace en South América", mimeo, British Columbia, 1994.

Desde principios de los años noventa se sostiene en los círculos académicos, militares y diplomáticos argentinos la idea de crear un sistema de seguridad para el Cono Sur. Este sistema incluiría: el establecimiento de un centro responsable de evitar conflictos subregionales, un centro de base de datos estratégicos, intercambio de tecnología militar, cooperación en la industria de armamentos, etc.⁴¹

La falta de progresos en este sentido incrementó las preocupaciones de Argentina por la posibilidad de un creciente desequilibrio militar entre este país y sus vecinos. Chile es el país que representa la mayor preocupación de Argentina debido a la continua política de producción y adquisición de armamentos y al mantenimiento de una política de defensa que implica hipótesis de conflicto con todos sus vecinos.

Con Brasil, en cambio, se considera que ya no existen más hipótesis de conflicto entre ambos países y, por lo tanto, debería desarrollarse gradualmente una alianza estratégica. Para ello se requiere, desde el punto de vista argentino, una reducción equilibrada de las armas convencionales así como también el establecimiento de un mecanismo permanente de intercambio de información sobre proyectos espaciales y misilísticos. Pese a no haber logrado ningún tipo de compromiso por parte de las fuerzas armadas de Brasil, los militares argentinos continúan impulsando programas de cooperación orientados a la consolidación de los vínculos en el campo de la seguridad con su contraparte brasileña. Si bien el actual desequilibrio con Brasil es percibido como una 'segunda mejor situación', los motivos subyacentes de la política de seguridad brasileña son reconocidos como legítimos, y no son considerados *per se* como amenazas para Argentina. También, se reconoce que los costos y los beneficios de las diferentes opciones en alianzas globales no son necesariamente los mismos para ambos países.

Con Chile existe una situación más compleja, debido a que las políticas de defensa chilenas no han descartado hipótesis de conflicto con su vecino transandino. Asimismo, el hecho de que las disputas limítrofes no hayan sido totalmente resueltas entre ambos

41 Ver Gustavo Druetta y Luis Tibiletti, "La Seguridad Estratégica Regional en el Cono Sur", en **Cambios Globales y América Latina. Algunos Temas de la Transición Estratégica**, Santiago: CLADDE/FLACSO, 1993.

países es un aspecto que preocupa a las autoridades militares y diplomáticas de Argentina.

Los militares chilenos han sido bastante menos entusiastas acerca de la integración regional y sus efectos de *spill-around* sobre políticas de seguridad que sus colegas de Argentina. La percepción dominante entre los militares chilenos, que cuentan con el apoyo de algunos sectores civiles, es que los Estados tienen intereses diferentes que limitan la complementación y cooperación regional.⁴² De este modo, el establecimiento de relaciones cooperativas en el área de seguridad con países vecinos se encuentra condicionado por las políticas de defensa nacional. Paradójicamente, esta percepción sobre el Estado-nación de los militares chilenos debe coexistir con decisiones de política exterior adoptados por la Cancillería que favorecen la seguridad cooperativa en el ámbito hemisférico.

Para Brasil, el Cono Sur es parte de una agenda de seguridad global y regional más amplia. En primer lugar, desde que Brasil abandonó el alineamiento militar con Estados Unidos a mediados de los años setenta, Argentina se ha convertido en su socio más importante en materia de cooperación de seguridad bilateral. Esta cooperación no sólo ha intensificado las condiciones de paz y estabilidad en Sudamérica sino que ha servido para fortalecer la credibilidad de Brasil ante la comunidad internacional. En segundo lugar, la cooperación con Argentina ha permitido a Brasil consolidar un clima pacífico en sus fronteras del sur de modo de poder afrontar las amenazas a la seguridad que se presentan a lo largo de las fronteras del norte del país.⁴³ La problemática situación en la Amazonia, junto con las inquietudes originadas por los nuevos enfoques globales sobre medio ambiente, han desplazado los intereses de los militares brasileños desde la frontera Sur a la del Norte.

Pero las diferencias entre las opciones de política exterior y de seguridad de Argentina y Brasil a partir de los años noventa introdujeron un nuevo elemento de preocupación en el ambiente diplomático y militar de Brasil. La principal inquietud es que Argentina llegue demasiado lejos en su política de desarme

42 Claudio Fuentes, "El Mundo desde Chile", en **Seguridad Estratégica Regional 2000**, Nº 7, marzo, 1995, p.70.

43 Thomaz Guedes da Costa, "Bases de la postura estratégica de los países sudamericanos en la década del noventa", en **Cambios Globales y América Latina**, Santiago: CLADDE/FLACSO, 1993, p. 81.

unilateral, generando una situación inconveniente de desequilibrio en el área que obligue a sus vecinos a seguir el mismo camino. Si bien Brasil se solidarizó con Argentina en la Guerra de Malvinas, la derrota del régimen militar argentino fue un alivio dado que afectó la capacidad ofensiva del país. La actitud beligerante de Argentina en los años setenta provocó gran preocupación en el Cono Sur. En este cuadro, el fin de las políticas militaristas de Argentina en la región fueron *per se* un factor favorable para las condiciones de paz en el área.⁴⁴

En el contexto de las relaciones argentino-brasileñas ocurre con frecuencia que sectores de las elites políticas y económicas de un lado se identifican con preferencias gubernamentales y/o societales predominantes en el otro país. Actualmente, ciertos sectores de Argentina que se identifican con las opciones económicas y de seguridad internacional de Brasil aprueban relaciones económicas más estrechas con Brasil buscando simultáneamente legitimar la misma clase de políticas en su país.⁴⁵ En otras palabras, el apoyo al establecimiento de relaciones más estrechas con Brasil en cuestiones económicas y de seguridad obedece a un interés por continuar con los programas de tecnología militar y adoptar una política de seguridad internacional más independiente *vis-a-vis* Estados Unidos.⁴⁶ Es decir, la cooperación Argentina-Brasil en el campo de la seguridad podría ser útil para evitar un desmantelamiento aún mayor de la industria militar argentina.

No obstante, más allá de las inquietudes sobre las opciones de seguridad nacional e internacional de Argentina, ciertos sectores de las fuerzas armadas brasileñas perciben la falta de convergencia entre las políticas exteriores de ambos países como un

44 Ver Kalevi Holsti, *op.cit.*, 1994.

45 Ver Monica Hirst, **A Reação do Empresariado Argentino diante da Formação do Mercosul**, Brasilia: IPEA, 1994.

46 Siguiendo esta lógica, cuando el gobierno argentino inició la acción militar para recuperar las islas del Atlántico Sur, ciertos sectores del gobierno y la sociedad de Brasil apoyaron a Argentina no sólo porque reconocían los legítimos derechos de este país sobre las islas sino también porque sentían admiración por la audacia de su vecino. Un situación similar se produjo cuando Brasil rompió relaciones con las potencias del Eje en 1942 y Argentina se mantuvo neutral. Respecto de las políticas económicas, cuando el programa de estabilización implementado por Domingo Cavallo comenzó a mostrar resultados positivos, diferentes sectores de las elites brasileñas tenían la esperanza de que Brasil copiara la misma fórmula.

impedimento para la expansión de la cooperación militar.⁴⁷ Los militares brasileños reconocen, sin embargo, que la cooperación en seguridad será una consecuencia natural y necesaria de la integración económica regional.⁴⁸ En este contexto, Brasil busca 'desdramatizar' las divergencias en las políticas exteriores de ambos países para poder construir una agenda positiva que se extienda más allá de las iniciativas de integración económica.

Cabe mencionar que la discusión en torno de la posibilidad de Brasil de asumir el status de potencia regional se ha entrelazado, en parte, con las diferencias entre las políticas exteriores de Argentina y Brasil. Si bien reconoce su importancia regional, Brasil, ha renunciado explícitamente a toda clase de pretensión hegemónica.⁴⁹ Pero la creciente presencia económica y diplomática de Brasil en Sudamérica, junto a la posibilidad de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU tendrán una repercusión inevitable sobre la política regional. Brasil deberá evitar una politización negativa al respecto, particularmente en Argentina.

Las relaciones con Argentina y con Estados Unidos deberán ocupar un lugar prioritario en las estrategias de largo plazo de Brasil. A fin de progresar en ambas direcciones se tornó necesario evitar la triangulación de las relaciones Argentina-Brasil-Estados Unidos. Este hecho se vio favorecido por un mayor acercamiento entre Brasil y Estados Unidos, especialmente desde la asunción del Presidente Cardoso. Una señal positiva en esta dirección, en el ámbito de la seguridad, se observó en el Encuentro de los Ministros de Defensa sobre Seguridad Hemisférica celebrado a mediados de 1995 en Williamsburg. Las previas expectativas de crear un régimen de seguridad hemisférica y compromisos de acción colectiva han disminuido, priorizándose, en cambio, medidas de confianza mutua e iniciativas de cooperación. Se debe mencionar también que Brasil se ha tornado más cooperativo en relación con cuestiones de la agenda interamericana, especialmente aquellas relacionadas con derechos humanos y con el perfeccionamiento de las condiciones sociales y políticas de la democracia.

47 Ver Thomaz Guedes da Costa, *op.cit.*, 1993.

48 Ver Gleuber Vieira, *op.cit.*, 1994.

49 James Hoge, *op.cit.*, 1995, p. 66.

5. Consideraciones finales

¿Ha llegado el momento para la creación de una comunidad de seguridad pluralista en el Cono Sur?

A pesar de la desarticulación de hipótesis de conflicto en los últimos diez años y de una interacción intergubernamental e intersocietal sin precedentes, todavía queda un largo camino por delante para lograr una integración en el ámbito de seguridad. Este será, sin duda, un camino accidentado que dependerá de la evolución de los contextos interno, internacional y regional.

La democratización es una condición importante pero no suficiente para profundizar la cooperación en seguridad en el Cono Sur. Los diferentes patrones de relación cívico-militar que se han observado durante la consolidación democrática no han contribuido a desarrollar una identidad común ni una misión compartida entre las fuerzas armadas de la región. Estos hechos demuestran las dificultades para avanzar hacia una integración política y de seguridad en el corto y el mediano plazo.

Sin embargo, al constituir una zona "sin guerras" y un área estratégica marginal en los temas globales, las diferencias en política exterior no adquieren un sentido trascendente para la seguridad regional.⁵⁰ Las medidas de confianza mutua, las negociaciones de no proliferación nuclear entre Argentina y Brasil iniciadas a mediados de los ochenta -consideradas hoy en día como un ejemplo de zonas libres de armas nucleares- y la democratización -que ha intensificado el uso de mecanismos de acuerdo pacíficos fortaleciendo las bases de la 'cultura' del legalismo de esta región- han consolidado las bases para la paz y la estabilidad inter-estatal en el Cono Sur.⁵¹ En realidad, si bien la cooperación en temas de seguridad y la democratización no han conducido a la integración en el área de seguridad han sido efectivas en disminuir la desconfianza y la animosidad previas

50 Según Holsti, zonas "sin guerra" son aquellas "...en las cuales la posibilidad de conflicto armado ha sido reducido a casi cero". Ver Kalevi Holsti, *op.cit.*, 1994, p.12.

51 Holsti sugiere que la tradición diplomática legalista de Sudamérica podría sustituir la falta de otras doctrinas tales como 'el destino manifiesto', 'la misión civilizadora', 'la revolución mundial', o 'el anti-comunismo'. En consecuencia "...el legalismo ayuda a establecer el valor, la reputación y el prestigio de pequeños países en la periferia del sistema internacional". Ver Kalevi Holsti, *op.cit.*, 1994, p.33.

entre los Estados del Cono Sur -especialmente entre Argentina, Brasil y Uruguay.

Dada la menor convergencia en política exterior, los factores económicos se han convertido en la fuente más importante para la identificación de intereses comunes en el Cono Sur. La nueva realidad económica que caracteriza a la región, basada en la combinación de reformas unilaterales de corte liberal con negociaciones minilaterales, ha favorecido una profundización de la integración subregional. La existencia de valores compartidos e intereses comunes ha intensificado el comercio intra-regional y el flujo de inversiones, generando interacciones transfronterizas sin precedentes. El MERCOSUR contribuyó al abandono de las tradicionales estrategias económicas defensivas y expandió la interdependencia económica entre sus Estados miembros. Poco a poco, el MERCOSUR se transforma en un elemento de identidad para los países del Cono Sur.

Por su parte, Chile, un observador de este proceso, ha intensificado los vínculos económicos con todos los países de la subregión. Entre otros motivos, cabe señalar que la cautelosa postura chilena ha estado supeditada a sus opciones económicas extra-regionales -particularmente con Estados Unidos.⁵² Con un inevitable efecto fragmentador, las estrategias económica y de defensa chilenas han evitado hasta el presente compromisos permanentes con los restantes países de la región.

En los círculos diplomáticos y militares argentinos y brasileños existe consenso acerca de que las diferencias políticas bilaterales no afectan *per se* a la integración regional. Sin embargo, se trata de un aspecto que contamina el ambiente político y que puede llegar a ser manipulado por fuerzas anti-integracionistas que provoquen una politización negativa en momentos de negociaciones difíciles. Dado que el MERCOSUR carece de instituciones sólidas tales circunstancias podrían afectar las relaciones bilaterales, ya no como consecuencia de disputas concretas sino causada por la falta de tolerancia recíproca y por un vínculo negativo entre poder y economía.

52 Chile se ha resistido a ingresar en el MERCOSUR como miembro pleno por varias razones: no desea atar su estructura arancelaria a un Arancel Externo Común subregional más alto; teme que un incremento significativo del comercio con otros países del Cono Sur pudiera generar vulnerabilidad e inestabilidad en su economía, y el sector agricultor chileno se vería inevitablemente afectado por la competencia de los productos primarios de Argentina.

La falta de tolerancia mutua puede dañar las relaciones interdemocráticas y afectar la credibilidad de las políticas exteriores en la pos guerra fría. Por eso, la madurez política para tratar los particularismos de la historia, la cultura y las realidades domésticas será una condición *sine qua non* para un proceso de integración regional exitoso. Dado que probablemente persistirán visiones diferentes del mundo, la coexistencia pacífica podría llegar a ser, en el futuro cercano, una segunda mejor solución en las cuestiones de política y estrategia internacional. En este caso, el entorno político del MERCOSUR favorecerá un movimiento gradual desde una politización estéril hacia la formación de una comunidad de seguridad regional.

¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad?¹

Michael Desch²

I. Introducción

¿Seguirá jugando Estados Unidos un rol consistente en el sistema de seguridad interamericano de la pos guerra fría?. Y si no, ¿Seguirán siendo efectivas las instituciones de seguridad regional interamericanas?. La democratización regional en marcha, ¿Seguirá generando relaciones internacionales y regionales más pacíficas? ¿Seguirán teniendo los países del Hemisferio Occidental un firme control del poder civil sobre los militares en la era de la pos guerra fría?. En suma, ¿Seguirá desempeñando Estados Unidos un rol tan central en la formación del contexto de seguridad regional de la pos guerra fría como en el pasado?, y si no, ¿Cómo será el ambiente de seguridad hemisférico en el futuro?

El pensamiento tradicional tiende a un optimismo limitado. Mientras reconoce que podría haber presiones en la dirección opuesta, Abraham Lowenthal ha presentado argumentos bastante consistentes acerca de por qué Estados Unidos debería mantener-

1 Un primer borrador de este trabajo fue presentado en el Seminario del Diálogo Interamericano sobre "Seguridad y Paz Interamericana", realizado el 23 y 24 de abril de 1995 en Washington DC. Quisiera agradecer especialmente sus útiles comentarios a Mary Jo Desch, Jorge Domínguez, Carlos Escudé y David Mares.

2 Director Adjunto e Investigador Senior Asociado del Instituto de Estudios Estratégicos John M. Olin de la Universidad de Harvard.

se profundamente involucrado en el Hemisferio Occidental³. Más aún, se ha planteado que incluso si Estados Unidos perdiera interés en manejar el sistema de seguridad regional hemisférico es posible que las instituciones de seguridad regionales existentes, como la Organización de Estados Americanos (OEA), pudieran dar un paso para llenar ese vacío.⁴ Otros afirman que la extensión de la democracia en el Hemisferio Occidental, y la noción ampliamente difundida de que las democracias no entran en guerra entre sí, significan que el futuro contexto interamericano de seguridad será bastante benigno aun si Estados Unidos y la OEA no juegan un rol esencial. El ex-viceministro peruano de relaciones exteriores, Eduardo Ponce Vivanco pronostica en forma optimista que América Latina "es una región que tiene su futuro puesto en la cooperación".⁵ Finalmente, muchos llegan a la conclusión de que la democratización y la paz recientes señalan que el "momento militar" ha pasado en el sistema interamericano.⁶ En suma, hay muchas razones para ser optimistas acerca del futuro del sistema interamericano.

En este capítulo sostendré que ese optimismo es equivocado. Primero, mostraré que las expectativas de un liderazgo consistente de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental, durante la pos guerra fría, probablemente se verán defraudadas en la medida que el contexto internacional de seguridad se mantenga benigno. Segundo, explicaré por qué las instituciones de seguridad regional probablemente no llenarán el vacío en la conducción hemisférica. Tercero, pondré en duda la creencia de que la democratización

3 Abraham Lowenthal, "Latin América: Ready for Partnership?", en **Foreign Affairs**, Vol. 72, Nº 1, America and the World 1992/93, pp. 74-92.

4 Este argumento es sugerido por Richard H. Ullman, "The United States, Latin America, and the World After Cold War"; y Haroldo Muñoz, "A New OAS for the New Times", en Abraham Lowenthal y Gregory F. Treverton (eds.), **Latin America in a New World**, Westview Press, Boulder, 1994, pp. 23-24 y pp. 191-202.

5 Citado en Howard LaFranchi, "A Little War Chills South América's Hopes", en **Christian Science Monitor**, 24 de febrero de 1995, p. 1.

6 Un ejemplo de tal optimismo es Abraham F. Lowenthal, **Partners in Conflict: The United States in Latin America**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987, pp. 21-22. La articulación clásica del argumento de que una amenaza externa creciente empeora las relaciones cívico-militares está en Harold Lasswell, "The Garrison State", en **The American Journal of Sociology**, Vol. 46, Nº 4, Enero, 1941, pp. 544-568. Siguiendo este razonamiento, el fin de la Guerra fría debería mejorar las relaciones cívico-militares.

regional producirá una "paz perpetua" en el Hemisferio Occidental. Finalmente, argumentaré por qué aun un sistema relativamente pacífico de seguridad regional de las Américas podría no garantizar relaciones cívico-militares estables. En conclusión, expondré las razones por las cuales, contra todo lo que uno podría aparentemente intuir, los latinoamericanos podrían de hecho lamentar el fin de la guerra fría.

Comienzo por argumentar que los Estados persiguen las políticas más racionales y consistentes cuando enfrentan amenazas militares externas significativas e ilustrar cómo esto ha sido cierto en relación con la política exterior de Estados Unidos en América Latina. A continuación examinaré los argumentos teóricos acerca de que las instituciones internacionales pueden jugar un rol independiente en el manejo de las relaciones de seguridad entre los Estados, mostrando que la principal institución de seguridad regional del Hemisferio Occidental -la OEA- ha funcionado principalmente como un instrumento de la política exterior de Estados Unidos. Luego, pongo en duda la creencia ampliamente difundida de que las democracias no pelean entre sí considerando la historia extremadamente pacífica de la América Latina pre-democrática. Más aún, afirmo que incluso si el Hemisferio se mantiene en paz, esto no necesariamente asegura en el futuro un control civil confiable sobre los militares. Concluyo con una serie de modestas recomendaciones políticas basadas en una evaluación pesimista del sistema de seguridad regional futuro.

Mi punto de partida es simple: el fin de la guerra fría podría provocar una política exterior estadounidense menos consistente hacia la región. Las instituciones de seguridad regional no asegurarán la cooperación hemisférica. Aun si la democracia sobrevive en América Latina, esto no causará automáticamente la paz. Incluso si el Hemisferio Occidental se mantiene en paz esto no garantiza que las relaciones cívico-militares del presente, generalmente satisfactorias, persistirán en el futuro. En cambio, los líderes civiles de las naciones del Hemisferio Occidental deberían suponer que presenciarán políticas menos consistentes y racionales por parte de Estados Unidos en comparación con lo observado durante la guerra fría, y no les será posible depender de las instituciones internacionales regionales para llenar el vacío. Ellos podrían ser hábiles y resistirse a un excesivo optimismo acerca de la vinculación entre paz y democracia y buscar otros medios para asegurar que sus militares sigan subordinados a la autoridad civil.

II. Por qué América Latina no debería contar con Estados Unidos después de la guerra fría

Esta sección comienza con un argumento teórico acerca de por qué los Estados actuarán más racional y coherentemente en un medio desafiante y amenazante y lo harán menos en un contexto de amenaza externa más benigno. Esto se ilustra viendo cómo variaron las políticas estadounidenses hacia América Latina en los periodos de mayores y menores amenazas.

El fundamento conceptual de esta sección es el argumento clásico de la teoría sociológica del conflicto de grupos, que las amenazas comunes unen a los individuos y aumentan la cohesión de los grupos.⁷ Enfrentados a una amenaza común, tiene sentido hablar de un grupo de individuos que actúa como una unidad coherente.⁸ Más aún, hay evidencia en la literatura sobre las relaciones internacionales que grupos de individuos mayores, tales como los Estados, actúan más racionalmente cuando se enfrentan a desafíos externos.⁹ En suma, hay razones teóricas persuasivas para pensar que los Estados estarán más cohesionados y actuarán

-
- 7 Las afirmaciones clásicas de esto son de George Simmel, en Kut H. Wolff and Rheinhard Bendix (trans.), **Conflict and the Web of Group Affiliation**, The Free Press, New York, 1955 y Lewis Coser, **The Functions of Social Conflict**, The Free Press, Glencoe, 1956.
 - 8 Obviamente permanece el problema de *free riding* por parte de individuos que piensan que la defensa es un "bien público" el cual será provisto tanto si ellos contribuyen con su parte como si no lo hacen. No obstante, para evitar este problema, los ciudadanos le permiten al Estado jugar un rol hegemónico incluso sancionando a los individuos que intentan ser *free riders*. Sobre los problemas de *free riding* y los medios de asegurar que eso no ocurra ver Mancur Olson, **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**, Harvard University Press, Cambridge, 1965.
 - 9 La articulación más clara de este argumento está en Barry Posen, **The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars**, Cornell University Press, Ithaca, 1984, p. 59. Ver también Josef Joffe, "Bismarck or Britain? Toward and American Grand Strategy After Bipolarity", en **Changing Security Environment and American National Interests**, Working Paper, John M. Olin Institute, Harvard University, Cambridge, próxima aparición, pp. 10-12. En general, el enfoque realista del estudio de las relaciones internacionales considera que debido a que los Estados siempre enfrentan amenazas por causa de la anarquía internacional, tiene sentido hablar acerca de ellos como actores racionales y coherentes. El representante del pensamiento realista moderno es Kenneth N. Waltz, **Theory of International Politics**, Addison-Wesley, Reading, 1979.

más racionalmente cuando se enfrenten con amenazas externas y a la inversa, estarán menos cohesionados y serán menos racionales cuando la amenaza disminuya. Esto es así por la simple razón de que los otros temas que podrían animar a los individuos en el Estado aparte de la seguridad común -por ejemplo los intereses económicos o la ideología- tenderán más a dividirlos que a unirlos.

Acción "racional" no es sinónimo de la adopción de las mejores políticas. Yo utilizo una definición mucho más estrecha de racionalidad. Una acción es racional si satisface tres condiciones: primero, debe ser la mejor acción dado un cierto grupo de creencias o deseos. Segundo, aquellas creencias o deseos deben estar basados en la mejor evidencia disponible. Finalmente, debe reunirse la cantidad correcta de evidencia dadas esas creencias y deseos.¹⁰ La limitación clave en las explicaciones de acción racional del comportamiento es que la racionalidad es frecuentemente indeterminada.¹¹ Mi argumento es que los contextos altamente amenazantes tienden a ser más determinantes (las cosas en juego son obvias, las opciones son más claras y están involucrados los intereses de la mayoría de los miembros del grupo) que los medios poco amenazantes. Entonces, cuando yo afirmo que la política exterior de Estados Unidos fue más consistente y racional durante los períodos de fuerte amenaza que durante los de menor amenaza, no estoy afirmando que eso era necesariamente mejor para todos los Estados del Hemisferio Occidental, sino que muy probablemente eso era consistente con lo que Estados Unidos creía y deseaba en ese entonces. Existe un consenso creciente entre los funcionarios de las relaciones internacionales con respecto a que la política exterior estadounidense de pos guerra fría se ha vuelto menos racional y menos consistente.¹² Esto fue claramente así en las políticas exteriores y de defensa estadounidenses hacia América Latina durante gran parte del siglo veinte.

En el Hemisferio Occidental, especialmente entre los expertos en América Latina, formaba parte del pensamiento convencional durante la guerra fría la convicción de que la mayor parte de los

10 Jon Elster, **Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality**, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, p. 4.

11 J. Elster, op. cit., pp. 7-17.

12 Ver, por ejemplo, Raymond Seitz, "From the Jaws of Victory", en **The Economist**, 27 de mayo de 1995, pp. 21-23.

errores de las políticas estadounidenses hacia la región eran resultado de una excesiva preocupación por los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos.¹³ El argumento básico fue que esta preocupación provocó que Estados Unidos sobreestimara la importancia de los conflictos regionales por la rivalidad global de la guerra fría y subestimara en estos casos la particular dinámica regional e interna. Hay algo de verdad en esta creencia, sin embargo hay razones para pensar que podríamos mirar hacia atrás y ver con algo de nostalgia las políticas estadounidenses hacia América Latina del período de la guerra fría.

Si bien no desearía, ciertamente, minimizar los costos humanos de la guerra fría en América Latina, debo sugerir tres razones para pensar que la política exterior de Estados Unidos durante ese período no fue del todo mala. Primero, durante la guerra fría -y en los otros períodos de intensa competencia en seguridad internacional de este siglo- América Latina fue una preocupación central de la política exterior norteamericana. En la actualidad es probablemente una preocupación secundaria o terciaria.¹⁴ Segundo, las políticas de Estados Unidos tenían un poco de racionalidad y coherencia durante estos períodos de fuerte amenaza, pero eran bastante incoherentes e irracionales durante los períodos de menor amenaza. Finalmente, los otros temas de la política exterior de ese país no han producido políticas tan coherentes hacia la región. Consideremos tres períodos particulares que examino más en extenso en mi libro *When the Third World Matters*.¹⁵

Consideremos las políticas de Estados Unidos hacia la Revolución Mexicana antes y durante la Primera Guerra Mundial. Desde el comienzo de la Revolución en 1910 hasta 1916, las

13 Ver, por ejemplo, Lars Schoultz, **National Security and United States Policy Toward Latin America**, Princeton University Press, 1987, p. 330; William Leogrande, "A Splendid Little War: Drawing the Line in El Salvador", en **International Security**, Vol. 6, Nº 1, verano, 1981, pp. 27-52; y Jerome Slater, "Dóminos in Central América: Will They Fall? Does It Matter?", en **International Security**, Vol. 12, Nº 2, otoño, 1987, pp. 105-134.

14 Compare los ratings de los "intereses vitales" del público y los líderes de varios países de América Latina en 1986 y 1990 en John E. Reilly (ed.), **American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1991**, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 1991, Figure III-2, p. 19. Ver también Mark Uhlig, "Central América Faces New U. S. Policy: The Cold Shoulder", en **Week in Review**: the New York Times, 3 de febrero de 1991, p. 4.

15 Michael Desch, **When the Third World Matters: Latin America and U.S. Grand Strategy**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.

políticas estadounidenses hacia la región estaban dominadas por consideraciones económicas e ideológicas. El rol de los intereses de Estados Unidos en el diseño -o distorsión- de las políticas hacia México está bien documentado.¹⁶ Las políticas hacia ese país fueron diseñadas por el deseo de proteger los intereses de negocios particulares estadounidenses, ellas fueron altamente controvertidas, relativamente incoherentes, y generalmente contraproducentes. Lo mismo puede decirse de las políticas estadounidenses animadas por intereses morales o ideológicos. Por ejemplo, las políticas del comienzo del gobierno de Wilson apuntaron a promover la democracia al estilo estadounidense en México y fueron ampliamente reconocidas como ineficaces. Yo afirmo que tanto los intereses económicos como los ideológicos animaron las políticas de Estados Unidos hacia la Revolución Mexicana desde 1910 hasta 1916 y produjeron debacles tales como la intervención en Veracruz en 1914 y la expedición de Pershing en 1916. De hecho esta última estableció la plataforma para lo que sería la amenaza más seria a la seguridad de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental durante la Primera Guerra Mundial.

La expedición punitiva a México conducida por el general John J. Pershing, luego del saqueo de Francisco "Pancho" Villa en Columbus (Arizona) el 10 de marzo de 1916, casi produjo la guerra entre México y Estados Unidos. Con 15.000 tropas estadounidenses rondando por el norte de México a la caza de las fuerzas de Villa, los choques con las fuerzas del gobierno de Carranza fueron inevitables. Cuando estos choques finalmente se produjeron, los alemanes creyeron que el gobierno de Carranza podría ser receptivo a una alianza con el imperio alemán y que el ejército de Estados Unidos podría ser así desviado de Europa hacia México por una guerra con este país. El resultado fue el infame *Telegrama Zimmermann* que ofreció apoyo militar alemán a México a cambio de un ataque mexicano a Estados Unidos. La inteligencia británica interceptó el telegrama y reveló su contenido a Estados Unidos, que hacia 1917 había llegado a la conclusión de que sus intereses estaban en unirse a Francia y Gran Bretaña en la guerra contra Alemania, y por lo tanto comenzó a intentar diseñar finalmente una

16 Estos temas son discutidos en Friedrich Katz, **The Secret War in Mexico: Europe, the United States, and the Mexican Revolution**, The University of Chicago Press, Chicago, 1983, pp. 160-61 y 529-30.

política racional y coherente hacia el México revolucionario. El secretario de Estado Robert Lansing señaló: "Se limita a esto: nuestras relaciones posibles con Alemania deben ser nuestra primera consideración; toda nuestra interacción con México debe ser regulada de acuerdo con esto".¹⁷ Esto significó subordinar otros temas -tanto ideológicos como económicos- a prevenir que Alemania ganara la Primera Guerra Mundial. Significó también que Estados Unidos vinculara explícitamente su política en México con la del esfuerzo de guerra en general. Específicamente, retiró la expedición Pershing, reconoció al gobierno de Carranza y le dio menor peso a la promoción de sus intereses económicos e ideológicos en México por el tiempo que duró la guerra. En suma, tanto desde la perspectiva mexicana como desde la estadounidense la política de Estados Unidos hacia la Revolución Mexicana fue mucho más coherente y racional durante la Primera Guerra Mundial de lo que había sido anteriormente.¹⁸

Uno podría proponer un argumento similar acerca del período previo a (y durante) la Segunda Guerra Mundial. Luego de la Primera Guerra Mundial, en la competencia menos intensa en seguridad internacional del período entre guerras, las políticas de Estados Unidos hacia América Latina volvieron a ser más dominadas por consideraciones ideológicas y económicas que de seguridad nacional. El resultado fue un retorno al alto nivel de intervención norteamericana en la región (por ejemplo, de 1927 a 1933 Estados Unidos ocupó Nicaragua) pero con políticas menos racionales y coherentes.¹⁹ Hay un amplio acuerdo acerca de que, en 1933, el comienzo de la política del "Buen Vecino" del presidente Franklin D. Roosevelt representó uno de los puntos más altos de la política latinoamericana de Estados Unidos. Yo podría afirmar que lo que realmente llevó a este país a una completa implementación de esta política fueron los intereses de seguridad nacional. Consideremos dos casos importantes:

Primero, los intereses económicos habían llegado a dominar la política de Estados Unidos hacia México durante el período entre guerras. La culminación de esto fue la crisis resultante de la decisión del gobierno mexicano de nacionalizar algunos de los holdings de la compañía estadounidense Standard Oil en 1938.

17 Citado en Katz, op. cit., p. 302.

18 Para una discusión más detallada ver Michael Desch, op. cit., pp. 19-45.

19 Ver la discusión en Edwin Lieuwen, **U.S. Policy in Latin America: A Short History**, Praeger Publishers, New York, 1965, pp. 29-60.

Esta compañía presionó fuertemente a su gobierno para conseguir apoyo contra las políticas de nacionalización del gobierno de Cárdenas. Inicialmente, Estados Unidos pareció inclinado a hacerlo sobre las bases de sus convicciones ideológicas y de sus intereses económicos. No obstante, había un amplio reconocimiento dentro del gobierno de que una gran guerra se aproximaba en Europa y que la política hacia México y el resto de la región debía ser considerada en el contexto de la seguridad global.²⁰ Visto desde esta perspectiva, el mejor curso pareció ser no adoptar una línea dura contra Cárdenas en este tema. Las consideraciones económicas llevaron al conflicto mientras que las de seguridad nacional llevaron a una política más complaciente de Estados Unidos hacia México.

Segundo, las relaciones de Estados Unidos con Argentina a lo largo de la guerra demostraron que las consideraciones ideológicas dieron como resultado políticas estadounidenses incoherentes e irracionales. A diferencia de México y de Brasil, que eran estratégicamente vitales debido a su proximidad con Estados Unidos y sus líneas de comunicación con Europa, la ubicación remota de Argentina la hizo menos relevante estratégicamente y, entonces, los eventos de ese país no podían representar una amenaza al esfuerzo de guerra de Estados Unidos. Sin embargo, durante la guerra, las relaciones entre Argentina y Estados Unidos fueron tensas como resultado de la neutralidad argentina hacia el Eje. Después de que Juan Perón llegó al poder en 1944, las relaciones entre ambos Estados se deterioraron aún más. El problema central era que los decisores en Estados Unidos -especialmente el secretario de Estado adjunto, Spruille Braden- creían que Perón era un nazi ideológicamente comprometido. Las razones para la neutralidad argentina eran complejas y el peronismo era un movimiento político populista y autoritario modelado en el fascismo italiano; pero hacia el fin de la Segunda Guerra Mundial había pocas razones para creer que Argentina pudiera convertirse en un aliado del Eje. En cambio, dada la ubicación distante de Argentina, las presiones sobre Estados Unidos para seguir políticas racionales y coherentes en base a consideraciones de seguridad nacional eran mínimas. El punto más bajo en las relaciones entre Argentina y Estados Unidos llegó, irónicamente, cuando la guerra terminaba. Esto le permitió a Estados Unidos adoptar políticas más difusas,

20 Michael Desch, op. cit., p. 88.

basadas en el desagrado personal que Braden sentía por Perón, vinculando un resentimiento público por la neutralidad argentina y una incomprensión gubernamental del contenido ideológico del peronismo. El resultado fue una política irracional y contraproducente que, aplicada anteriormente y al resto del Hemisferio, podría haber sido desastrosa.²¹ En resumen, en la Segunda Guerra Mundial -otro período de intensa competencia en la seguridad internacional- se observaron políticas estadounidenses más racionales y coherentes que en los momentos de entre guerra o posguerra, pero sólo hacia aquellas áreas de valor estratégico significativo.

Uno puede argumentar de la misma manera acerca de la política de Estados Unidos hacia Cuba durante la guerra fría. Como en los casos previos, la política inicial hacia la revolución cubana fue fuertemente influida por consideraciones económicas e ideológicas. La toma del poder por parte de Castro afectó negativamente a un número significativo de intereses económicos y su vociferado nacionalismo y su cada vez más evidente ideología izquierdista aumentaron también las luchas ideológicas dentro del gobierno estadounidense. Las respuestas iniciales fueron incoherentes y contradictorias. Por un lado, bajo la presión de los intereses económicos y de la derecha anticomunista, el gobierno de Estados Unidos se opuso a las expropiaciones cubanas de activos económicos estadounidenses y buscó detener el giro hacia la izquierda de Castro. Por otro lado, los gobiernos de Eisenhower y Kennedy también buscaron algún grado de normalidad en la relación con Cuba. La inconsistencia fundamental de intentar vivir con Castro mientras se buscaba simultáneamente derrocarlo no pareció evidente para el gobierno de Estados Unidos hasta la crisis de los misiles de 1962. El despliegue oculto de misiles balísticos soviéticos con cabezas nucleares de rango intermedio y medio - (M/IRBMs) significó una amenaza directa a la seguridad nacional de Estados Unidos, al darle a la Unión Soviética la capacidad de alcanzar ese país con armas nucleares. Irónicamente, esta crisis fue finalmente resuelta cuando el gobierno de Kennedy concluyó que la seguridad nacional no requería realmente un régimen capitalista y proestadounidense en La Habana; sólo la evacuación de los misiles soviéticos.²² Una vez más, las consideraciones

21 Michael Desch, op. cit., pp. 81-88.

22 Michael Desch, op. cit., pp. 89-114.

económicas e ideológicas produjeron una política estadounidense inconsistente e incoherente; en contraste, las consideraciones de seguridad nacional produjeron exactamente lo contrario.

¿Cuáles son las implicancias de esto para la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en la pos guerra fría?. Yo creo que si el contexto internacional de seguridad de la pos guerra fría se mantiene lo suficientemente benigno veremos nuevamente políticas exteriores estadounidenses hacia América Latina inspiradas principalmente por consideraciones económicas e ideológicas.²³ Es menos probable que este tipo de consideraciones lleve a políticas racionales y consistentes. Y por lo tanto, la política exterior de Estados Unidos hacia la región probablemente será confusa y contradictoria. Tomemos un par de ejemplos concretos: el debate sobre el interés económico de Estados Unidos en el rescate financiero de México ha sido controvertido y altamente ideológico. El gobierno de Clinton fue finalmente forzado a adoptar medidas consideradas como las segundas mejores alternativas para financiar ese rescate y obligado a poner condiciones significativas en su ayuda a ese país.²⁴ Hubo un debate igualmente amargo y conflictivo sobre la intervención de Estados Unidos en la restauración de la democracia en Haití.²⁵ Y estamos también en el medio de otra gran discusión acerca de lo que debería ser la política de Estados Unidos hacia Cuba en la pos guerra fría.²⁶ El áspero debate sobre la política de Estados Unidos hacia México, Cuba y Haití podría ser el presagio de la futura política hacia América Latina. En suma, predigo que la política de Estados

23 Es probable que la política estadounidense hacia América Latina seguirá siendo discriminatoria. Por ejemplo, las cuestiones de seguridad nacional seguirán jugando un rol en la política estadounidense hacia México. Sobre esto ver Pierre Thomas y Bradley Graham, "U.S. Drafts Plan for Influx of Illegal Immigrants", en **Washington Post**, 8 de abril de 1995, p. 6; y Lisa Burgess, "Bracing for an Exodus", en **Journal of Commerce**, 7 de abril de 1995, p. 1. De hecho, México no cae bajo la égida del Comando Sur de Estados Unidos en Panamá sino bajo el Comando de las Fuerza de Estados Unidos, el cual es responsable de la defensa del territorio continental estadounidense.

24 "To the Rescue" y "Scenes From a Border", en **The Economist**, 4 de febrero de 1995, pp. 13-14 y 24-25.

25 Elaine Sciolino, "Top U.S. Officials Divided in Debate on Invading Haiti", en **New York Times**, 4 de agosto de 1994, pp. 1 y 10.

26 Ver Steven Greenhouse, "Clinton Opposes Move to Toughen Embargo on Cuba", en **New York Times**, 5 de mayo de 1995, pp. 1 y 8; y Peter Kornbluh, "From Here to Cuba", en **New York Times**, 17 de mayo de 1995, p. 19.

Unidos hacia la región será por lejos menos racional y coherente en tanto el entorno de seguridad se mantenga benigno y por lo tanto, es poco probable que Estados Unidos juegue el mismo rol consistente que jugó en el pasado reciente en el Hemisferio Occidental, durante el período de la pos guerra fría.²⁷

III. Por qué las instituciones de seguridad regionales no llenarán el vacío

Uno podría conceder que mi análisis en la sección II es correcto y aun así argumentar que el pesimismo no está garantizado dado que el liderazgo regional de Estados Unidos no es necesario debido a que existen ahora instituciones de seguridad regional, formales e informales, que pueden llenar ese vacío. Esta sección considera esto en profundidad por medio del examen del argumento teórico acerca de la importancia de las instituciones internacionales y de una somera evaluación del rol de las instituciones de seguridad regional del Hemisferio Occidental.

Hay actualmente un gran debate entre los intelectuales de las relaciones internacionales acerca de si las instituciones internacionales -como conjuntos de "normas que estipulan la forma en que los Estados deberían cooperar y competir entre sí"²⁸- pueden afectar el comportamiento de los Estados y cómo lo hacen. Básicamente, los intelectuales realistas afirman que las instituciones internacionales son meramente reflejos del balance de poder existente en el sistema internacional, mientras los institucionalistas liberales sostienen que estas pueden tener un rol independiente en el estímulo de la cooperación interestatal porque pueden cambiar las preferencias estatales. Este debate, que fue alimentado en primera instancia por el tema del futuro de Europa²⁹, es obviamen

27 Para un argumento igualmente pesimista ver Jorge Castañeda, "Latin America and the End of the Cold War: an Essay in Frustration", en Lowenthal and Treverton, op. cit., pp. 28-52. Castañeda preve un aumento en los conflictos hemisféricos debido a "nuevas cuestiones" tales como la droga y las migraciones.

28 Ver John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", en **International Security**, Vol. 19, N° 3, invierno, 1994/95, p. 8.

29 Ver John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", en **International Security**, Vol. 15, N° 1, verano, 1990, pp. 5-56; Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane and John Mearsheimer, "Back to the Future, Part II: International Relations Theory and Post-Cold War Europe", en

te relevante también para el contexto internacional de seguridad del Hemisferio Occidental en la pos guerra fría. Por lo tanto, nosotros debemos considerar tanto la lógica consistencia de los argumentos de los institucionalistas liberales como la experiencia empírica de las instituciones internacionales de las Américas.

Como aclara John Mearsheimer en un reciente artículo en *International Security*, los fundamentos lógicos y empíricos del optimismo institucionalista liberal no están garantizados. Hay grietas lógicas significativas en el argumento causal institucionalista liberal: primero, los institucionalistas liberales habían minimizado las ganancias relativas (la preocupación de que aún la cooperación podría beneficiar desproporcionadamente a un adversario potencial) como obstáculo central a la cooperación estatal en un medio anárquico.³⁰ Segundo, la evidencia empírica presentada por los institucionalistas liberales en defensa de su reclamo de que las instituciones internacionales pueden jugar un rol independiente en el fomento de la cooperación entre Estados es notablemente débil. Como demuestra Mearsheimer, aún las instituciones más importantes (la Agencia Internacional de Energía y la Comunidad Europea) desempeñaron un rol claramente menor en el cambio real de las preferencias estatales y en facilitar la cooperación durante la crisis energética o la Guerra de Malvinas.³¹ En suma, hay pocas razones teóricas para tener confianza en que las instituciones internacionales jugarán un rol muy independiente en las relaciones internacionales.

Los orígenes y el desarrollo de una gran institución regional de seguridad del Hemisferio Occidental proveen una buena prueba de estos dos juegos de proposiciones rivales acerca del rol de las instituciones internacionales. Si el internacionalismo liberal está en lo cierto, entonces la Organización de Estados Americanos (OEA) debería haber jugado un rol relativamente independiente (en

International Security, Col. 15, Nº 2, fall, 1990, pp. 191-99; Bruce M. Russett, Thomas Rise-Kappen and John Mearsheimer, "Back to the Future, Part III: Realism and the Realities of European Security", en **International Security**, Vol. 15, Nº 3, invierno, 1990/91, pp. 216-22. Richard Ullman también publicó un libro sobre este debate titulado **Securing Europe**, Princeton University Press, Princeton, 1991.

30 Este argumento es desarrollado de forma más completa en Joseph Grieco, **Cooperation Among Nations: Europe, América and Non-Tariff Barriers to Trade**, Cornell University Press, Ithaca, 1990, pp. 27-50 y siguientes.

31 John Mearsheimer, "The False Promise", op. cit., pp. 24-26.

términos de la distribución de poder en el Hemisferio) en las relaciones internacionales regionales. En contraste, si es el realismo el que está en lo cierto, entonces la OEA debería reflejar meramente las preferencias del actor regional dominante, Estados Unidos. Más aún, si el institucionalismo liberal está en lo cierto, entonces la OEA debe seguir desempeñando un rol importante a pesar de la declinación de los intereses de Estados Unidos en los asuntos regionales. Hasta que esta última predicción se mantenga o sea refutada en base a los desarrollos futuros, podemos hacer algunos juicios preliminares acerca de la primera proposición basados en la historia de la OEA hasta este momento.

En 1947 los Estados del Hemisferio Occidental se reunieron en Rio de Janeiro (el Pacto Río) para firmar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que estableció la defensa colectiva, fundamento de la OEA. La OEA misma fue formada en marzo de 1948 para institucionalizar el sistema panamericano. Este desarrollo se produjo dentro del contexto general del establecimiento de una multitud de organizaciones internacionales, tales como la Organización de Naciones Unidas (ONU). En efecto, la ONU y la OEA estaban interconectadas por las provisiones para la defensa colectiva a través de organizaciones regionales en la Carta de las Naciones Unidas. Pero desde el mismo comienzo, esta institución de cooperación en seguridad del Hemisferio Occidental fue dominada por Estados Unidos. Esto queda claro por el hecho que había dos visiones en competencia acerca de sobre qué asuntos debía concentrarse la OEA, lo cual reflejaba juegos de preferencias muy diferentes entre América Latina y Estados Unidos. Específicamente, los latinoamericanos vieron como rol primario de la OEA la promoción de la cooperación económica regional. En contraste, Estados Unidos enfatizó su rol de seguridad.³² La historia subsiguiente demostró que las preferencias de este último prevalecieron generalmente a lo largo de la guerra fría.

32 Lieuwen, op. cit., p. 87. Para un resumen histórico ver J. Lloyd Meacham, **The United States and Inter-American Security: 1889-1960**, The University of Texas Press, Austin, 1967, pp. 278-484.

Por ejemplo, Estados Unidos fue capaz de asegurarse el apoyo de la OEA para aislar a la Guatemala de Jacobo Arbenz³³ en 1954 y a la Cuba de Fidel Castro³⁴ en 1962, y de obtener cobertura diplomática para su intervención en República Dominicana en 1965.³⁵ Si la OEA hubiera tenido un rol independiente en las relaciones internacionales regionales podríamos haber esperado que restringiera a Estados Unidos de actuar según sus propios intereses en contra de los deseos de los otros miembros del Hemisferio Occidental. De hecho, sucedió exactamente lo contrario: en los casos de Guatemala y Cuba, Estados Unidos violó claramente las normas de la OEA contra la intervención en los asuntos internos de otros Estados regionales. Y en el caso dominicano fue capaz, a pesar de las profundas reservas de otros Estados regionales como Chile, México, Perú y Venezuela, de conseguir que la OEA ratificara su intervención unilateral *ex-post facto*. No estoy interesado aquí en determinar si las acciones de Estados Unidos estaban justificadas desde el punto de vista de la seguridad nacional. En cambio, las señalo como mera evidencia de que la OEA, la institución de seguridad regional más importante de las Américas sirvió, en gran medida, más como vehículo de los intereses nacionales y las políticas de Estados Unidos que como juego de normas independientes que estipulaban como los Estados del Hemisferio Occidental deberían cooperar entre sí.

Lo que esto sugiere para el futuro es que la OEA, o cualquier otra institución de seguridad regional, no será capaz de jugar un rol muy independiente en la promoción de la cooperación hemisférica en el futuro. Si la OEA fue principalmente un instrumento de la política exterior de Estados Unidos durante la guerra fría, y su experiencia histórica desafortunadamente sugiere que así ha sido, entonces hay muy pocas razones para pensar que desempeñará

33 Los trabajos básicos sobre la política estadounidense hacia Guatemala son Richard Immerman, **The CIA in Guatemala: the Foreign Policy of Intervention**, The University of Texas Press, Austin, 1982; y Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, **Bitter Fruit: the Untold Story of the American Coup in Guatemala**, Anchor Books, Garden City, 1983.

34 Hugh Thomas, **The Cuban Revolution**, Harper Torchbooks, New York, 1971 y Jorge I. Domínguez, **Cuba: Order and Revolution**, The Belknap Press of Harvard University Press, 1978.

35 Los trabajos básicos incluyen a Abrahan Lowenthal, **The Dominican Intervention**, Harvard University Press, Cambridge, 1972; y Jerome Slater, **Intervention and Negotiation**, Harper and Row, New York, 1970.

un rol independiente en el período de la pos guerra fría. En resumen, las instituciones de seguridad regional probablemente no jueguen un rol más importante durante la pos guerra fría.

IV. Por qué la democratización no podría asegurar la paz

Uno podría aceptar mi argumento acerca de la irrelevancia de las instituciones de seguridad regional en cuanto a asegurar el mantenimiento de la paz en la era de la pos guerra fría pero ser igualmente optimista en base a dos hechos aparentemente incontrovertibles: primero, gran parte de América Latina se está democratizando.³⁶ Segundo, los Estados democráticos raramente, o nunca, han ido a la guerra.³⁷ Desafortunadamente, ninguno de estos dos argumentos son en última instancia convincentes. Primero, si bien es cierto que la mayor parte de América Latina se está moviendo hacia la democracia muchas de esas democracias están lejos de la consolidación.³⁸ Segundo, mientras existen muchas razones para pensar que las democracias consolidadas son pacíficas hay también razones para pensar que los Estados en democratización son extremadamente propensos a la guerra. Tercero, aún quedan problemas significativos con las teorías y la evidencia de que incluso las democracias maduras no entran en guerra. Finalmente, la evidencia histórica del Hemisferio Occidental sugiere que este ha sido relativamente pacífico a pesar de la ausencia de democracias maduras. La implicancia es que otras cosas además de la democracia -quizás el rol hegemónico de

36 Samuel P. Huntington, **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**, The University of Oklahoma Press, Norman, 1991, Cuadro 5.4, p. 275.

37 La literatura sobre este punto es extensa, comenzando por supuesto con Immanuel Kant, **Perpetual Peace**. Los ejemplos más recientes incluyen a: Melvin Small y J. David Singer, "The War-Proneness of Democratic Regimes, 1816-1965", en **Jerusalem Journal of International Relations**, Vol. 1, N° 4, verano, 1976, pp. 50-69; Michael Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", parte I, en **Philosophy and Public Affairs**, Vol. 12, N° 3, verano, 1983, pp. 205-235; Doyle, "Liberalism and World Politics", en **American Political Science Review**, Vol. 80, N° 4, diciembre, 1986, pp. 1151-69; y Bruce Russett, **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World**, Princeton University Press, Princeton, 1993.

38 Abraham F. Lowenthal, "Latin America and the United States in a New World: Prospects for Partnership", en Lowenthal and Treverton, op. cit., p. 242.

Estados Unidos o las tecnologías de defensa dominantes y las posiciones geográficas- pueden explicar mejor la paz casi perpetua del Hemisferio Occidental.

Desde el famoso ensayo de Immanuel Kant, *La Paz Perpetua*, ha habido una creencia ampliamente difundida en que los Estados democráticos se comportan de manera distinta en las relaciones internacionales. La manifestación más importante de esto es que ellos parecen no entrar nunca en guerra entre sí. A mediados de los '80, en el apogeo de lo que Samuel Huntington llamó la *Tercera Ola* de democratización global, el teórico político Michael Doyle resucitó el argumento de Kant, buscó datos más sistemáticos y llegó a la conclusión de que la paz democrática había sido establecida científicamente.³⁹ Desde los artículos de Doyle, el debate se ha trasladado de la pregunta ¿la democracia causa la paz? a ¿cómo la democracia genera la paz?. Dos tipos de respuesta se han propuesto. Algunos sostienen que la democracia genera la paz porque los Estados democráticos comparten normas liberales como la tolerancia y la adaptación. Otros sostienen que la democracia causa la paz porque la estructura de los Estados democráticos imposibilita que los líderes vayan a la guerra sin el consentimiento del público, el cual probablemente sea relucante a soportar los costos de la guerra excepto en las circunstancias más calamitosas.⁴⁰ En ambos casos, el giro en el debate del *si* al *cómo* nos señala la amplitud del consenso sobre la paz democrática.

Sin embargo, este consenso ha sido desafiado. Dos artículos recientes en *International Security* han proporcionado evidencia teórica y empírica importante para cuestionarlo. Christopher Layne examina ambas versiones de la tesis de la paz democrática, las aplica a las crisis entre los Estados democráticos y concluye en que no explican realmente por qué los Estados democráticos involucrados no fueron a la guerra. En cambio, él muestra que las explicaciones realistas tales como el balance del poder y de los intereses son más importantes para el mantenimiento de la paz.⁴¹ En un ensayo que lo acompaña, David Spyro muestra cómo la evidencia estadística aparentemente impresionante sobre la cual

39 Ver los artículos de Doyle citados anteriormente.

40 Christopher Layne, "Kant or Cant: the Myth of the Democratic Peace", en **International Security**, Vol. 19, N° 2, otoño, 1994, p. 6.

41 Ver su "Kant or Cant", op. Cit., pp. 5-49.

descansa la mayor parte del consenso sobre la paz democrática actual podría ser de hecho un artefacto estadístico de cómo los datos son reunidos más que de un fenómeno empírico ampliamente difundido.⁴² Si bien ninguno de estos estudios ha refutado definitivamente el argumento de la paz democrática ellos han proporcionado bases importantes para el escepticismo.

Una línea de investigación más reciente propone un refinamiento aún más importante de este debate. Jack Snyder y Edward Mansfield han demostrado que los Estados *en democratización* tienen realmente una alta probabilidad de entrar en guerra.⁴³ Dado que la mayoría de los Estados de América Latina caerían en el rubro *en democratización* más que en el de *democracias consolidadas*, este hallazgo es de gran relevancia para América Latina. Por ejemplo, la reciente escaramuza limitrofe entre Perú y Ecuador, países con democracias relativamente recientes, ilustra bien este fenómeno.⁴⁴ En suma, aún si las democracias consolidadas son pacíficas (una proposición discutida), las nuevas democracias ciertamente no lo son.

Finalmente, el Hemisferio Occidental proporciona una evidencia importante de que la democracia podría no ser la única causa de la paz. En un ensayo provocativamente titulado, Stanislaw Andreski afirmó que las *no-democracias* -específicamente las dictaduras militares- podrían tener también relaciones armoniosas entre sí.⁴⁵ Esto tiene sentido porque, como argumentaré en la próxima sección, usualmente los militares sólo toman el poder cuando perciben una fuerte amenaza interna, pero una vez que se han involucrado políticamente son bastante ineficientes para pelear una guerra externa, y por lo tanto los grupos de dictaduras militares desarrollan conjuntos bastante compatibles de intereses de política exterior. Además, la evidencia empírica claramente demuestra la relativamente baja propensión a la guerra en las Américas. De acuerdo con Singer y Small, el Hemisferio Occidental tuvo el número más bajo de guerras por año durante su muestra (0,11) y

42 Ver su "The Insignificance of the Liberal Peace", en **International Security**, Vol. 19, Nº 2, otoño, 1994, pp. 50-86.

43 Snyder and Mansfield, "Democratization and the Danger of War", en **International Security**, Vol. 20, Nº 1, verano, 1995, pp. 5-38.

44 Patti Lane, "Peru-Ecuador Conflict Slows Andean Pact Trade Reforms", en **Journal of Commerce**, 12 de abril de 1995, pp. 1 y 8.

45 Ver su "On the Peaceful Disposition of Military Dictatorships", en **The Journal of Strategic Studies**, Vol. 3, Nº 3, diciembre, 1980, pp. 3-10.

el menor número de muertos en combate por año (3100) de todas las regiones del mundo. En comparación, en esta misma muestra Europa tuvo 0,22 guerras por año y un promedio de muertos en combate por año de casi 150.000.⁴⁶ Claramente, el Hemisferio Occidental no ha sido históricamente una región con propensión a la guerra, aun antes de la reciente ola de democratización.

Entonces, la tesis de la paz democrática no debería llevarnos a ser abiertamente optimistas acerca de la continuidad de la paz y la estabilidad en el Hemisferio Occidental. Hay significativos problemas lógicos y empíricos con el argumento más general de la paz democrática. Hay también razones para creer que aunque esa literatura fuera más extensa no llevaría al optimismo acerca del Hemisferio Occidental dados los hallazgos recientes acerca de la propensión a la guerra de los Estados *en democratización* y de la relativa inmadurez de muchas democracias del área. Finalmente, la experiencia histórica de las Américas sugiere que la región fue extremadamente pacífica aun en ausencia de la democracia, y esto confunde más el argumento de la paz democrática. Por supuesto este nivel históricamente bajo de guerras podría proveer las bases para el optimismo acerca del futuro. Sin embargo, dados los hallazgos de Snyder y Mansfield y el gran número de nuevas democracias en la región este optimismo podría estar errado. Irónicamente, la propensión a la guerra en el Hemisferio podría incrementarse a medida que el proceso de democratización continúa. Además de la disputa limítrofe entre Perú y Ecuador hay en la región un número de temas interestatales sin resolver.⁴⁷

46 J. David Singer y Melvin Small, **The Wages of War: 1816-1965 - A Statistical Handbook**, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1972, Cuadro 12.3.

47 Estas incluyen los conflictos entre Argentina-Uruguay (límitrofe), Argentina-Chile (límitrofe), Argentina-Gran Bretaña (Malvinas), Belice-Guatemala (territorio), Bolivia-Chile (Río Lauca y acceso al Pacífico), Brasil-Paraguay (límitrofe), Brasil-Uruguay (límitrofe), Colombia-Nicaragua (Archipiélago de San Andrés y Banco de Providencia y Quita Sueno), Colombia-Venezuela (Golfo de Venezuela), El Salvador-Honduras-Nicaragua (Golfo de Fonseca), Guayana Francesa-Surinam (límitrofe), Guyana-Venezuela (territorio del Río Essequibo), y Guyana-Surinam (headwaters del Río Courantyne), U.S. Central Agency, **The World Factbook 1993**, CIA, Washington DC, 1993.

V. Por qué la paz regional no promovería buenas relaciones cívico-militares

Aun si el Hemisferio Occidental mantiene su patrón extremadamente pacífico de relaciones internacionales, hay escasas bases para el optimismo acerca de las perspectivas de mantener firme y confiable el control civil de los militares de América Latina. Esta sección afirma que la explicación clave para el patrón de las relaciones cívico-militares en los Estados es la existencia de entornos de amenaza externa e interna con los que estos se enfrentan. Mi argumento es que los Estados que enfrentan un contexto de amenaza externa desafiante tenderán a tener buenas relaciones cívico-militares mientras que los Estados que enfrentan un entorno de amenaza interna tenderán a tener relaciones cívico-militares pobres. Dado que el entorno internacional de seguridad de la pos guerra fría probablemente se mantenga benigno, y que los contextos de seguridad interna podrían fácilmente deteriorarse nuevamente, especialmente en América Latina, no es para nada cierto que las buenas relaciones entre civiles y militares se mantendrán en los Estados del Hemisferio Occidental. Esta sección comienza con una discusión conceptual de cómo diferentes combinaciones de entornos de amenaza interna y externa afectan a las relaciones cívico-militares. Luego se procede a ilustrar esto mediante la consideración de los cambiantes patrones de relaciones cívico-militares en Estados Unidos y en el Cono Sur de América Latina. Concluye con una evaluación de las perspectivas futuras para el mantenimiento del control civil en el Hemisferio Occidental durante la pos guerra fría.

La mayor parte de la literatura sobre las relaciones cívico-militares se centra casi exclusivamente en factores internos -tales como la estructura de la institución militar o el estado de las instituciones gubernamentales civiles- para explicar los distintos patrones de relaciones entre civiles y militares.⁴⁸ Ambos factores son partes necesarias de la explicación del patrón estatal de relaciones cívico-militares pero no suficientes debido a que estas

48 Las dos perspectivas teóricas dominantes sobre las relaciones cívico-militares que epitomizan estos dos enfoques internos son Morris Janowitz, **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait**, The Free Press, New York, 1971; y Samuel P. Huntington, **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1957.

variables gubernamentales militares y civiles son finalmente formadas por la naturaleza de los contextos de amenaza interna e internacional.

Las amenazas afectan tanto a las instituciones militares como a las civiles. Primero, la ubicación de la amenaza orienta a los militares tanto en dirección externa como interna. Segundo, la intensidad de la amenaza afecta la cohesión tanto de las instituciones civiles como de las militares.⁴⁹ Cuanto mayor es la amenaza, más cohesionada está la institución; cuanto menor es la amenaza menos cohesionada estará. Mi supuesto principal es que cuanto menos cohesionadas están las instituciones civiles mayores serán los problemas del control civil. También, que cuanto más cohesionada está la institución militar, mayores serán los problemas del control civil. Para simplificar el argumento, puede haber cuatro tipos diferentes de entornos de amenaza: primero, un Estado podría enfrentar una alta amenaza externa y ninguna amenaza interna. Esto debería llevar al mejor patrón de relaciones cívico-militares. Tanto las instituciones civiles como militares estarán altamente cohesionadas y los militares estarán orientados hacia el exterior. Segundo, un Estado podría no enfrentar amenazas externas ni internas. Esto debería llevar a buenas relaciones entre civiles y militares. Mientras los militares probablemente no estarán orientados hacia adentro, ni las instituciones militares ni las civiles estarán muy cohesionadas y esto podría llevar a un bajo nivel de conflicto civil-militar. Tercero, un Estado podría enfrentar una amenaza externa e interna. Este tipo de situación podría llevar a instituciones militares y civiles menos cohesionadas relativamente y podría también producir que los militares se orienten al interior. Esto llevaría a relaciones cívico-militares difíciles. Finalmente, un Estado podría no enfrentar ninguna amenaza externa pero sí fuertes amenazas internas. Esto llevaría al peor patrón de relaciones entre civiles y militares. Las instituciones civiles carecerán de cohesión mientras que la institución militar probablemente estará cohesionada y, además, estará orientada hacia adentro.⁵⁰

Un número de casos ilustran bien estas proposiciones. Primero, los mejores patrones de relaciones cívico-militares

49 Eric Nordlinger, **Soldiers in Politics: Military Corps and Governments**, Prentice Hall Inc., Engelwood Cliffs, 1977.

50 Yo desarrollo este argumento de manera más completa en mi nuevo libro tentativamente titulado **Soldiers, States and Structure: Civil-Military Relations in a Changing Security Environment**.

existieron en Estados que enfrentaban amenazas externas significativas y pocas amenazas internas. Un caso claro fue el de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y la guerra fría. De hecho, Estados Unidos fue ampliamente considerado como modelo de control civil estable de los militares.⁵¹ Segundo, uno podría mirar a este país durante la pos guerra fría como un ejemplo de Estado que no enfrenta amenazas externas ni internas. El bajo nivel de tensiones actual en las relaciones cívico-militares de Estados Unidos puede ser explicado por el contexto modificado de amenaza. Tercero, los patrones de dificultad en las relaciones cívico-militares en Estados que enfrentaban una amenaza externa e interna significativa son evidentes históricamente en los casos de Alemania, durante la dictadura de Hindenburg-Luddendorf en la Primera Guerra Mundial, y de Francia durante la crisis de Argelia.⁵² Finalmente, buenas ilustraciones de las patologías en las relaciones cívico-militares de Estados que no enfrentan amenazas externas pero sí amenazas internas significativas fueron las dictaduras militares del Cono Sur de América Latina.⁵³ En resumen, el entorno estructural de amenaza que enfrenta un Estado nos acerca hacia la explicación del patrón estatal de relaciones entre civiles y militares. Consideremos los casos del Hemisferio Occidental con más detalle.

Estados Unidos fue durante la guerra fría un modelo de control civil estable de los militares. A pesar de incidentes tales como el conflicto Truman-Mac Arthur durante la guerra de Corea, los líderes civiles fueron capaces, en general, de prevalecer sobre los militares en la mayoría de las disputas principales. Por ejemplo, el presidente Harry S. Truman superó una intensa oposición militar para poner fin a la segregación racial en las fuerzas armadas e integró a los militares bastante antes que la sociedad civil estuviera

51 Samuel P. Huntington, **Political Order in Changing Societies**, Yale University Press, New Haven, 1968, p. 194. Yo discuto como esto fue así para el ejército soviético durante la guerra fría en "Why the Soviet Military Supported Gorbachev and Why the Russian Military Might Only Support Yeltsin for a Price", en **The Journal of Strategic Studies**, Vol. 16, Nº 4, diciembre, 1993, pp. 455-89.

52 Sobre estos incidentes históricos ver Gordon A. Craig, **The Politics of the Prussian Army: 1640-1945**, Oxford University Press, New York, 1956, pp. 254-381; y John Steward Ambler, **The French Army in Politics: 1945-1962**, Ohio State University Press, Columbus, 1966.

53 Ver, por ejemplo, Alain Rouquie, **The Military and the State in Latin America**, The University of California Press, Berkeley, 1987.

integrada. De la misma forma, el presidente Dwight Eisenhower fue capaz de imponer su programa estratégico y fiscal contra la oposición de las fuerzas armadas durante la década del '50. El presidente Lyndon Johnson superó la resistencia militar a las limitaciones en la conducción de la guerra aérea y terrestre durante el conflicto de Vietnam. De hecho, si uno considera el patrón de relaciones cívico-militares de Estados Unidos durante la guerra fría, uno se ve forzado a estar de acuerdo con el historiador Allan Millet en que: "uno no puede afirmar que las preferencias organizacionales de los militares o el consejo de los oficiales militares han dominado las decisiones de política exterior, mucho menos la política interna... A pesar de los golpes sucesivos suministrados por líderes civiles y enemigos externos, el sistema estadounidense de control civil ha mostrado una resistencia y una fuerza que pocos predijeron treinta años atrás".⁵⁴

Un contexto de alta amenaza externa y baja amenaza interna produjo en Estados Unidos, durante la guerra fría, relaciones cívico-militares muy buenas.

Desafortunadamente, lo mismo no es cierto para el período de la pos guerra fría. Si bien la discusión de la *crisis* en las relaciones cívico-militares contemporáneas de Estados Unidos es bastante prematura⁵⁵, es cierto sin embargo que las relaciones entre civiles y militares en ese país no son tan estables como lo fueron alguna vez. Tomemos unos pocos ejemplos: primero, hay un amplio acuerdo acerca de que la resistencia militar a la intervención en la guerra civil yugoslava -manifestada dramáticamente por las actividades públicas sin precedentes del entonces Jefe de Estado Mayor Conjunto general Colin Powell⁵⁶- forzó a los gobiernos de Bush y de Clinton a no jugar un papel más importante en los Balcanes. De la misma manera, los militares fueron inicialmente

54 Allan Millett, **The American Political System and Civilian Control of the Military: A Historical Perspective**, The Mershon Center of the Ohio State University, abril, 1979, p. 38.

55 Los postulantes de la escuela de la "crisis" incluyen a Richard H. Kohn, "Out of Control: the Crisis in Civil-Military Relations", en **The National Interest**, N° 35, primavera, 1994, pp. 3-17; Edward N. Luttwak, "Washington's Biggest Scandal", en **Commentary**, Vol. 97, N° 5, mayo, 1994, pp. 29-33; y Col. Charles Dunlap, "Welcome to the Junta: the Erosion of the Civilian Control of the U.S. Military", en **Wake Forest Law Review**, Vol. 29, N° 2, verano, 1994, pp. 231-92.

56 Ver por ejemplo, Colin L. Powell, "Why Generals Get Nervous", en **New York Times**, 8 de octubre de 1992, p. 21.

resistentes a los esfuerzos del senador Sam Nunn de conseguir que ellos repensaran seriamente sus *roles* y *misiones*. También, jugaron un rol clave en conseguir que el gobierno de Clinton ratificara el standard de dos Conflictos Regionales Militares (CRM) simultáneos como punto de referencia para la postura de fuerza de Estados Unidos en la pos guerra fría. Además, hicieron sólo concesiones simbólicas a los esfuerzos del gobierno de Clinton para aumentar las oportunidades para las mujeres en posiciones de combate y posiciones de apoyo de combate. Y finalmente, la resistencia militar debilitó completamente los esfuerzos de Clinton por levantar las políticas segregacionistas del Departamento de Defensa en relación con los homosexuales en las fuerzas armadas. En el entorno de amenaza externa mucho más benigno, de la era de la pos guerra fría, Estados Unidos ha sufrido un incremento en el bajo nivel de su conflicto cívico-militar.⁵⁷ De seguro, Estados Unidos no enfrenta el tipo de crisis en las relaciones cívico-militares experimentado por muchos Estados del Tercer Mundo. La razón de que no sea probable que experimente las manifestaciones más extremas de las malas relaciones cívico-militares -insubordinación militar total o incluso un golpe de Estado- es que las instituciones de control civil son todavía bastante robustas. Además, los militares de Estados Unidos no han sido todavía invitados a tomar un rol militar interno extensivo.⁵⁸ Entonces, mis expectativas acerca del futuro de las relaciones cívico-militares de Estados Unidos son que ellas probablemente no empeorarán más allá del nivel de bajo conflicto que estamos observando hoy en día. No obstante, las relaciones cívico-militares de Estados Unidos de la pos guerra fría no son tan buenas como aquellas del período de la guerra fría.

Sin embargo, soy más pesimista acerca de las relaciones cívico-militares estables en América Latina debido a la debilidad relativa de las instituciones civiles en la región y a la historia

57 Mis pensamientos sobre esto están expresados en "U.S. Civil-Military Relations in a Changing International Order", en Don Snider and Miranda A. Carlton-Carew (eds.), **U.S. Civil Military Relations: In Crisis or Transition?**, CSIS, Washington DC, 1995, pp. 166-84.

58 Pero hay definitivamente presiones de algunos funcionarios de Clinton para hacer eso. Ver la carta de Deborah R. Lee, Asistente de Asuntos Reservados del Secretario de Defensa, "Our Civil-Military Relations Program is Small, But It's Paying Big Dividends", en **Washington Times**, 24 de mayo de 1995, p. 22.

reciente de relaciones extremadamente malas entre civiles y militares en algunos Estados de América Latina. Tres de los Estados más grandes y más desarrollados de América Latina sufrieron severas crisis en el control civil de los militares, y aun períodos de gobierno militar directo, en los últimos 30 años.

En Brasil, por ejemplo, ya a mediados de la década del '50 la institución militar comenzó a concentrarse en las amenazas internas tales como el subdesarrollo económico, la corrupción de las élites y la subversión izquierdista. Cuando en 1964 los militares llegaron a la conclusión de que el régimen de Goulart estaba contribuyendo al crecimiento de la amenaza interna asumieron un rol directo en la política brasileña y se mantuvieron en el poder en Brasil hasta 1985 cuando percibieron que la amenaza había sido eliminada.⁵⁹ Dada la debilidad continua de las instituciones civiles de Brasil y el incremento dramático de problemas internos tales como el crimen, ¿quién podría decir que este tipo de conflicto cívico-militar no podría reemerger?⁶⁰

Un patrón similar fue evidente en Argentina, especialmente a mediados de la década del '70. Mientras los militares argentinos habían tomado el poder en 1966 y lo abandonaron de nuevo en 1973, el período que comienza en 1976 fue cualitativamente diferente. En efecto, había una amplia percepción de que el régimen de Perón (1973-1976) era desesperadamente débil, lo que en su momento socavó las instituciones civiles del gobierno argentino. Más aún, la amenaza interna a la sociedad argentina y a los militares por parte de la creciente insurgencia urbana de *Montoneros* parecía bastante significativa para la mayoría de los ciudadanos argentinos. Esto establece el escenario para otro golpe militar y un período de gobierno militar mucho más intenso. No obstante, una vez que la Junta Militar había eliminado a *Montoneros* como amenaza interna seria, la unidad del régimen comenzó a desmoronarse. Esto llevó al general Leopoldo Galtieri a intentar reunir en 1982 a los militares y civiles argentinos por medio de la

59 Hay también alguna evidencia de que los militares brasileños comenzaron a preocuparse de las amenazas externas durante la guerra de Malvinas/Falklands. Sobre esto ver Stanley E. Hilton, "The Brazilian Military: Changing Strategic Perception and the Question of Mission", en **Armed Forces and Society**, Vol. 13, N° 3, primavera, 1987, p. 346.

60 "Brazil's Justice Minister Tells of '93 Coup Plot", en **New York Times**, 7 de enero de 1994, p. 8.

invasión a las Islas Malvinas.⁶¹ Pero luego de años de concentrarse en operaciones militares internas los militares argentinos se desempeñaron tan mal en la guerra con Gran Bretaña que no sólo perdieron la guerra sino también perdieron poder político. El caso de Argentina no sólo muestra cómo las amenazas internas podrían llevar a peores relaciones cívico-militares sino también cómo una profunda participación en política puede hacer que una organización militar sea incapaz de combatir un adversario convencional externo.

Finalmente, el caso chileno nos provee más apoyo a este argumento acerca de cómo las amenazas internas pueden socavar las relaciones cívico-militares. Chile había sido hasta comienzos de la década del '70 un modelo de democracia civil y control civil confiable de los militares. En contraste con Brasil y Argentina, los cuales tenían historias desafortunadas de incursiones militares en política, Chile había sufrido sólo un período previo de usurpación militar de la autoridad civil. Lo que cambió esta situación fue la crisis de una de las instituciones civiles clave en Chile -el partido demócrata-cristiano⁶²- y el crecimiento de una seria amenaza interna por parte de los militantes extremistas de la izquierda y la derecha. En 1970, después de la elección del presidente socialista Salvador Allende, la extrema derecha fue la que inicialmente comenzó a utilizar la violencia para desestabilizar la política chilena. No obstante, en 1973, la extrema izquierda comenzó también a adoptar medios violentos para avanzar en su agenda política. A comienzos de ese año, enfrentado con un caos económico y un creciente malestar social, Allende invitó a un número de oficiales militares a unirse a su gobierno y asumir el control de ciertos ministerios. Esto jugó un papel clave en la legitimación de un rol interno para los militares tanto en las mentes del público como de los cuerpos de oficiales. El mismo Allende llevó a los militares hacia adentro. En septiembre de 1973 la situación se había deteriorado tanto que los militares derrocaron a Allende y tomaron el control del país. Una vez que la amenaza interna había sido eliminada, el control del poder de los militares chilenos se debilitó y estos permanecieron en un segundo plano en

61 Sobre la Guerra de Falklands ver **The Sunday Times**; Insight Team, **The Falklands War: The Full Story**, Sphere Books Ltd., Londres, 1982.

62 Sobre la crisis institucional del Partido Demócrata Cristiano ver Michael Fleet, **The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy**, Princeton University Press, Princeton, 1985.

el régimen personalista del general Augusto Pinochet. Una vez más, la debilidad de las instituciones internas y la emergencia de una seria amenaza interna hizo inevitable la crisis en las relaciones cívico-militares chilenas. No está claro aún que esas relaciones sean ahora estables.⁶³

En suma, dada la debilidad de las instituciones civiles de las democracias inmaduras en América Latina, dada la posibilidad significativa de que los entornos de amenaza interna en esos Estados (así como las pocas amenazas externas que pudieran ser contrapeso de las anteriores⁶⁴) pudieran deteriorarse nuevamente, por todo esto podría afirmarse que el momento militar no ha terminado en el Hemisferio Occidental. En efecto, el fin de la guerra fría podría no ser testigo de relaciones cívico-militares continuamente estables en esta región.⁶⁵

VI. Respuesta a probables objeciones y salvedades del argumento

Hay al menos cuatro objeciones posibles que podrían hacerse a los argumentos de este trabajo. Primero, uno podría argumentar que los Estados pueden actuar racionalmente y coherentemente en áreas que estén fuera de la seguridad nacional. Segundo, uno podría cuestionar si el fin de la guerra fría realmente representa la emergencia de un entorno internacional de seguridad menos intenso. Tercero, uno podría afirmar que en algunos casos la seguridad nacional lleva a políticas irracionales e incoherentes y por lo tanto deberíamos dar la bienvenida a un período en el cual la política exterior de Estados Unidos está dirigida por otros intereses. Finalmente, uno podría sugerir que otras instituciones regionales menos formales jugaron un rol importante en facilitar la

63 Ver Mark Ensalaco, "Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relations", en **Armed Forces and Society**, Vol. 21, Nº 2, invierno, 1995, pp. 255-70.

64 Obviamente, quedan algunas amenazas externas potenciales a los Estados de la región, provenientes tanto de cada uno de ellos (por ejemplo Chile y Argentina, Argentina y Brasil, Bolivia y Chile, etc.) como de Estados Unidos.

65 Martin Edwin Andersen "The Military Obstacle to Latin Democracy", en **Foreign Policy**, Nº 72, invierno, 1988/89, pp. 94-113; y Richard L. Millett, "An End to Militarism? Democracy and The Armed Forces in Central América", en **Current History**, Vol 94, Nº 589, febrero, 1995, pp. 71-75.

cooperación en el Hemisferio Occidental. Estas objeciones son razonables pero no persuasivas en última instancia.

Para comenzar, la seguridad nacional es lo que los economistas caracterizan como un *bien común*: es no excluyente y el costo marginal de proveerlo a individuos adicionales es bastante bajo. Entonces, la seguridad nacional tiende a ser un tema unificante más que divisorio. Tiene sentido hablar acerca del Estado como un actor coherente y racional en asuntos de seguridad nacional. En contraste, la mayoría de los temas económicos son mejor caracterizados como *bienes privados* públicamente provistos.⁶⁶ Ellos son definitivamente excluyentes y el costo de proveerlos a menudo se incrementa en la medida que se proveen a individuos adicionales. Si bien es concebible que todos los individuos dentro de un Estado puedan tener intereses económicos comunes a menudo sucede lo contrario. Los temas económicos a menudo llevan a desacuerdos vigorosos dentro de un Estado. Tomemos como ejemplo el debate en Estados Unidos acerca del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El apoyo o la oposición al TLCAN descansaba a lo largo de líneas de intereses económicos. El apoyo al Tratado era más fuerte entre los republicanos y los sectores de negocios orientados a la exportación; la oposición era más fuerte entre los demócratas y los sindicatos.⁶⁷ Claramente, tiene menos sentido hablar de los Estados como actores racionales y coherentes en otros temas fuera de la seguridad nacional.⁶⁸

De la misma manera, mientras el fin de la guerra fría no ha eliminado fundamentalmente la condición de anarquía internacional que los intelectuales realistas identifican como la fuente clave de conflicto potencial y amenaza en el sistema internacional⁶⁹, el contexto internacional actual es ciertamente menos amenazante. La Unión Soviética se ha desintegrado, Estados Unidos es la única

66 Joseph Stiglitz, "On the Economic Role of the State", en Arnold Heertje (ed.), **The Economic Role of the State**, Oxford University Press, New York, 1989, p. 14.

67 "Eat your NAFTA" y "The Showdown", en **The Economist**, 13 de noviembre de 1993, pp. 15-16 y 23-26.

68 El argumento clásico acerca de cómo la "baja política" de la interdependencia compleja lleva a un Estado menos racional y coherente está en Robert Keohane y Joseph S. Nye, **Power and Interdependence: World Politics in Transition**, Little Brown and Co., Boston, 1977.

69 Mearsheimer, "Back to the Future", p. 11.

superpotencia existente⁷⁰, Rusia y Estados Unidos están eliminando un gran número de armas nucleares y la arena principal para el conflicto interestatal parece haberse movido, por el momento, al reino económico. Si bien habrá seguramente períodos futuros de intensa competencia internacional en seguridad, en el presente el Hemisferio Occidental está en el punto más bajo de la amenaza y probablemente se mantenga allí por algún tiempo.

Tercero, es verdad que a veces se han seguido políticas irracionales e incoherentes en nombre de la seguridad nacional. El ejemplo clásico fue la participación militar de Estados Unidos en el sudeste asiático en la década del '60 y principios de la del '70. Uno podría argumentar también que Estados Unidos mantuvo una línea excesivamente dura contra los regímenes izquierdistas en América Latina incluida Guatemala bajo Arbenz, Chile con Allende y Nicaragua con los sandinistas. Pero aquellos excesos de las políticas estadounidenses de seguridad en el Hemisferio Occidental, y en el Tercer Mundo durante la guerra fría, se debían no a un pensamiento de seguridad nacional *per se* sino a una definición de seguridad nacional innecesariamente amplia.⁷¹ Por definición amplia me refiero específicamente al argumento sostenido por algunos decisores de Estados Unidos de que la credibilidad de su país estaba atada a los acontecimientos en todo el mundo. De acuerdo con este razonamiento, si Estados Unidos no defendía a sus aliados en América Latina o permitía que la Unión Soviética hiciera incursiones en la región la credibilidad del compromiso de Estados Unidos con sus aliados en todas partes sería socavada. Este fue un pensamiento generalizado entre los decisores de Estados Unidos durante la guerra fría y probó ser tan erróneo como peligroso.⁷² No obstante, una definición más estrecha de los intereses de seguridad concentrada en aquellas áreas de valor

70 Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters", en **International Security**, Vol. 17, Nº 4, primavera, 1993, pp. 68-83.

71 Irónicamente, hay también presiones desde el lado blando para ampliar también la definición de seguridad. Sobre esto ver Richard Ullman, "Redefining Security", en **International Security**, Vol. 8, Nº 1, verano, 1983, pp. 129-53 y Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", en **Foreign Affairs**, Vol. 68, Nº 2, invierno, 1988, pp. 162-77.

72 Discuto esto en Michael Desch, **When the Third World Matters**, op. cit.. Ver también Ted Hopf, **Peripheral Visions: Deterrence Theory and American Foreign Policy in the Third World, 1965-1990**, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.

militar y material directo no produjo políticas abiertamente expansivas y contraproducentes en última instancia. En suma, los intereses de seguridad nacional, definidos en forma estrecha, producirán políticas estadounidenses más racionales y coherentes.

Finalmente, es verdad que hubo instituciones regionales menos formales en el Hemisferio Occidental además de la OEA. Por ejemplo, los grupos de Esquipulas y Contadora jugaron un rol en la solución de la crisis de América Central en la década del '80, y más recientemente el CARICOM se ha involucrado en las crisis de Haití y Cuba. La cuestión no es si estas instituciones se involucraron en estos temas sino si ellas modificaron las preferencias básicas de los actores involucrados o si el resultado final hubiera sido diferente en su ausencia. Parece claro en los casos de Esquipulas y Contadora que la clave de la resolución de aquellas guerras civiles fue la voluntad de las partes de negociar más que de pelear. Las perspectivas cambiantes de Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la importancia estratégica de aquellos conflictos debido al fin de la guerra fría fueron también críticas. Es verdad que una vez que las partes decidieron negociar antes que pelear lo hicieron a través de estas instituciones informales. Sin embargo, esto no es evidencia de que hayan jugado un rol muy independiente en los resultados de estos conflictos.⁷³

En suma, las objeciones acerca de que otros temas además de la defensa nacional llevarán a Estados Unidos a actuar racional y coherentemente hacia otros Estados en el Hemisferio Occidental, de que el contexto internacional de seguridad no se ha vuelto menos desafiante en la pos guerra fría dado que la naturaleza anárquica del sistema internacional no ha cambiado, de que las consideraciones de seguridad nacional son más a menudo la fuente de políticas irracionales e incoherentes, o de que las instituciones regionales informales han sido actores efectivos no desafían seriamente mi argumento.

73 "Nicaragua: Whose Trump?", en **The Economist**, 26 de marzo de 1988, pp. 34-35 y "El Salvador: Another War Falls Out of Fashion", en **The Economist**, 11 de enero de 1992, pp. 40 y 41.

VII. Conclusiones y recomendaciones políticas

Mi mensaje principal en este capítulo ha sido pesimista: no espero que Estados Unidos se comporte durante la pos guerra fría de manera racional y coherente en lo que se refiere a su política exterior -especialmente hacia América Latina-, en ausencia de la emergencia de una amenaza seria hacia su seguridad nacional. Veo pocas amenazas de ese tipo en el horizonte y los otros temas en los ámbitos económicos e ideológicos son menos conducentes a tales políticas. Tampoco pienso que las instituciones de seguridad regional existentes serán capaces de jugar un rol importante en la facilitación de la cooperación regional. En contra de la teoría institucionalista liberal, las instituciones raramente juegan un papel independiente en la política internacional. Por lo tanto, soy escéptico acerca de que la OEA, u otra institución regional informal, contribuya de manera significativa a conducir el futuro sistema de seguridad del Hemisferio Occidental. A pesar de la difundida democratización que ha bendecido a las Américas desde comienzos de la década del '80, no tengo confianza de que esto nos traiga la bendición de una *paz perpetua* en el período de la pos guerra fría. América Latina fue en la etapa pre-democrática relativamente pacífica y hay evidencia sólida de que los Estados en democratización son de hecho bastante propensos a la guerra. Finalmente, no soy optimista acerca de las perspectivas para la continuidad de relaciones cívico-militares estables en el Hemisferio Occidental. Irónicamente, los patrones más deseables de relaciones entre civiles y militares ocurren en Estados que enfrentan pocas amenazas internas pero significativas amenazas externas. En contraste, los Estados de América Latina enfrentan pocas amenazas externas serias pero a menudo enfrentan muchas amenazas internas. Mientras las relaciones cívico-militares en la región mejoraron en la década del '80, hay escasas bases para tener confianza en que permanezcan estables en el futuro.

Dado este desolador pronóstico podría parecer un poco contradictorio ofrecer recomendaciones políticas. Pero a pesar de mi pesimismo, pienso que hay espacio para iniciativas políticas constructivas tanto en América del Norte como del Sur. Primero, los decisores de Estados Unidos deberían reconocer que los temas futuros de la agenda del Hemisferio probablemente sean controvertidos. Los debates amargos y divisorios acerca del TLCAN, el rescate financiero de México, la intervención en Haití y la política sobre Cuba son presagios del futuro. Por lo tanto, los líderes de

Estados Unidos tendrán que escoger sus temas cuidadosamente y dedicar mucho tiempo y esfuerzo a construir un consenso público para cualquier iniciativa lanzada. Los líderes estadounidenses deberían concentrarse sobre aquellos temas que no son de seguridad y que afectan a un mayor número de ciudadanos estadounidenses como la promoción del libre comercio hemisférico y la inmigración.

Segundo, los líderes de América Latina deberían reconocer claramente que Estados Unidos no tendrá un interés tan profundo en los asuntos del Hemisferio Occidental como el que tuvo durante la guerra fría. En cambio, varios sectores de la economía estadounidense (exportadores versus-sectores orientados al mercado interno) y varias regiones del país (sudoeste versus-oeste medio) tendrán intereses muy diferentes en los desarrollos en el Hemisferio.⁷⁴ Entonces, ellos podrían querer trasladar su atención desde Washington y el gobierno federal hacia centros regionales como Miami y Los Angeles, gobiernos estatales y locales, y organizaciones no gubernamentales tales como asociaciones de comerciantes y centros académicos.

Tercero, dado que los Estados *en democratización* son particularmente propensos a la guerra, las nuevas democracias del Hemisferio Occidental no deberían convertirse en abiertamente complacientes acerca de las perspectivas continuas de paz regional. En lo externo, los Estados de las Américas deberían seguir intentando resolver los conflictos destacados como la disputa limitrofe entre Perú y Ecuador. Deberían también concentrarse en diseñar e implementar doctrinas militares defensivas, planes y posturas de fuerza. En lo interno, deberían reconocer e intentar desalentar las presiones que llevan a los Estados recientemente democratizados a adoptar políticas exteriores agresivas.

Finalmente, los líderes civiles del Hemisferio Occidental deberían reconocer que las relaciones cívico-militares siguen siendo un área de problema potencial, especialmente en la menos

74 Tengo una visión desde adentro, bastante especial, de como el Departamento de Estado estadounidense vio Contadora durante comienzos de la década del '80 cuando pasé un verano como analista de inteligencia en la Oficina de Asuntos Interamericanos del Departamento de Inteligencia e Investigación donde tenía la responsabilidad de este tema. Mi percepción, reforzada por el hecho que un empleado temporal fue asignado para ocuparse de esto, era que el gobierno estadounidense no consideraba al Grupo de Contadora como un protagonista principal en la crisis de América Central.

intensa competencia internacional en seguridad de la era de la pos guerra fría. Ciertamente, no es deseable ni práctico para los civiles intentar promover conflictos externos de forma de asegurar mejores relaciones cívico-militares. Sin embargo, hay una forma de reorientar a los militares hacia lo externo sin exacerbar el dilema de seguridad en el Hemisferio. Un número de intelectuales han comenzado a señalar la creciente participación militar argentina en las operaciones de paz internacionales como un medio de mantener un ejército mirando al exterior sin provocar a sus vecinos.⁷⁵ Canadá también proporciona otro modelo hemisférico, el cual incluso Estados Unidos parece estar emulando.

Debería enfatizar que ninguna de estas recomendaciones garantizará que el sistema de seguridad del Hemisferio Occidental en la pos guerra fría permanezca estable ni que Estados Unidos permanecerá atento a la región o que seguirá políticas racionales y coherentes. No obstante, ellas sí reconocen que el modificado contexto internacional de seguridad plantea nuevos desafíos al Hemisferio Occidental que exigen respuestas políticas creativas de los hombres de Estado de la región.

75 Para un argumento similar ver Kenechi Ohmae, "The Rise of the Regional State", en **Foreign Affairs**, Vol. 72, Nº 2, primavera, 1993, pp. 78-86 y Ohmae, "Beyond Friction to Fact: the Borderless Economy", en **New Perspectives Quarterly**, Vol. 7, Nº 2, primavera, 1990, pp. 20-21.