

IDEOLOGÍA MILITAR E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Aníbal Romero

(1989)

LOS MILITARES Y LA INTEGRACIÓN

1.- Consideraciones Preliminares sobre Historia, Realismo Político, e Integración Latinoamericana.

1.1. A la Búsqueda del Tiempo Perdido.

En el primer volumen de su gran novela, Marcel Proust expone la tesis que sirve de sustento al vasto edificio de reconstrucción que es su obra.

Es inútil, nos dice, que intentemos por medios puramente intelectuales evocar el pasado. Ese "tiempo perdido" está fuera del dominio de la inteligencia, y realmente se esconde en las sensaciones insospechadas que puede transmitirnos un objeto material. También el olor y el sabor permanecen por largo tiempo, "sobre las ruinas de todo el resto", y sólo del azar depende que redescubramos o no antes de morir los oscuros senderos que paulatinamente nos conducen a recobrar el pasado.¹

El tema de la integración latinoamericana, en cualquiera de sus múltiples aspectos y versiones, está ineluctablemente ligado a la imagen —más o menos borrosa según el caso— de un pasado que convoca reiterados esfuerzos de unidad y les sirve a la vez de justificación. Queremos recuperar un presunto "tiempo perdido", pues estamos convencidos de que la situación de desmembramiento y carencia de unidad que han experimentado nuestras naciones a partir de la independencia es de alguna manera "anormal"; no obstante, la simple y —quizás— dura verdad es que la "desintegración" latinoamericana es un fenómeno con raíces muy hondas y perfectamente explicables, cuya gravitación conserva aún vigencia, y cuyo impacto no puede soslayarse como si se tratase de un misterio o del simple producto de "conspiraciones" malintencionadas.

1.- Marcel Proust, *Du Cote de Chez Swann*, Le Livre de Poche (Gallimard), París, 1954, págs. 54-57.

Otro admirable escritor, el checo Milán Kundera, afirma en su *Libro de los Amores Ridículos*, que los seres humanos atravesamos el presente con los ojos vendados; apenas podemos intuir y adivinar lo que estamos viviendo, y es sólo después, al despojarnos de la venda, cuando podemos mirar al pasado de frente y comprobar y comprender qué fue lo que vivimos y cuál era su sentido.² El problema con los latinoamericanos pareciera ser que —con una que otra excepción— no hemos sido capaces de quitarnos la venda y ver con la necesaria crudeza hacia atrás, hacia ciertas realidades de nuestra historia que no podemos erradicar y que es indispensable encarar con toda lucidez.

Algunos, sin embargo, han tenido la disposición y la valentía de hacerlo. Se destaca entre ellos el venezolano Ángel Bernardo Viso, quien en una serie de escritos de intachable honestidad intelectual y descarnada visión crítica ha expuesto una simple pero importantísima verdad: la independencia latinoamericana no fue "pura ganancia"; tuvo también sus costos, costos que fueron muy elevados, costos cuyas dolorosas consecuencias aún experimentamos pero de las cuales preferimos no percatarnos. Esa cruenta guerra no sólo costó la vida a un porcentaje muy elevado de la población, sino que originó otro proceso de crucial relevancia: "de ahí en adelante cada país tuvo su propio destino, pues no sólo se separó del poder colonizador, sino también de las otras colonias, de las cuales paso a estar receloso en lo adelante. Al día siguiente de la Independencia sólo percibimos soledad y aislamiento".³ Con un coraje muy poco usual entre nuestros intelectuales, Viso analiza el "nafragio" que para nuestros países, y para la propia España, significó la desaparición violenta y traumática del Imperio Español hace casi dos siglos, y las poderosas tendencias centrífugas que ese vasto cataclismo histórico produjo hacia el futuro.

En su "atrevimiento", que no es otra cosa que una rara muestra de claridad analítica, Viso sostiene —válidamente, en mi opinión— que los enormes esfuerzos "integracionistas" de Bolívar en las etapas finales de su epopéyica existencia eran en no poca medida *contrarios* a los pronósticos que él mismo hizo en numerosas ocasiones acerca del destino probable de disgregación que esperaba a los pueblos recién emancipados. Recordemos, para no abundar en detalles, el conocido párrafo de la "Carta de Jamaica": "Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus

2.- Milán Kundera, *El Libro de los Amores Ridículos*, Tusquets Editores, Barcelona, 1987, p. 13

3.- Angel Bernardo Viso, *Venezuela: Identidad y Ruptura*, Alfadil, Caracas, 1982, p. 74.

partes entre si y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse: *mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres de semejantes dividen a la América*". En ese mismo documento, cuya complejidad no ha recibido justicia de parte de la historiografía de tipo "heroico" predominante en nuestro medio, Bolívar sostenía que *"la América no estaba preparada para desprenderse de la Metrópoli, como súbitamente sucedió.."*⁴

Mi propio estudio de la trayectoria del Libertador y de su pensamiento político, particularmente en las postrimerías de su carrera⁵ me hace coincidir con Viso en su apreciación de que la política de Bolívar estuvo signada por "una desesperada búsqueda de la unidad perdida" o, en el lenguaje de Toynbee, "una evocación del fantasma del Imperio Español que él había ayudado a sepultar".⁶ Hay un elemento "trágico" en la independencia latinoamericana: fue "inevitable", en muchos sentidos gloriosa, y también altamente costosa en términos de vidas perdidas, destrucción material, y orfandad espiritual e institucional. Razón tiene Viso en apuntar —aunque no resulte fácil admitirlo— que fue un fracaso para la generación libertadora no haber ofrecido a nuestras naciones, luego de la ruptura histórica que implicó la emancipación, una salida viable que les permitiese enrumbarse hacia el futuro con fortaleza en los terrenos claves de la organización de la sociedad y del gobierno: "En efecto — escribe— al romperse los lazos con España se derrumbó también una jerarquía social, un determinado orden de cosas que debía ser sustituido por otro, que acaso podía ser más justo o más humano, pero un orden al fin y al cabo útil para encauzar la vida, aquella agitada vida de unos pueblos sacudidos hasta sus cimientos por nuestra revolución".⁷

Los latinoamericanos hemos dado la espalda a ciertos significados esenciales de nuestro pasado, y precisamente debido a los obstáculos espirituales que hemos interpuesto entre nosotros y el desgarramiento ocurrido, es vital aclarar las ideas previamente presentadas, a objeto de evitar equívocos. Como toda gran convulsión histórica, nuestro proceso independentista tuvo causas profundas y detonantes

4. Simón Bolívar, *Obras Completas*, Editorial Lex, La Habana, 1947, Vol. 1, págs. 166-172.

5. Véase mi libro, *La Idea de la Política en el Pensamiento de Simón Bolívar*, Editorial Ateneo, Caracas, 1985

6. Viso, *ob. cit.*, p. 77

7. *Ibid*, p. 90.

coyunturales, todos los cuales, vistos en perspectiva, le hacen aparecer como a la vez "inevitable" y "necesario". Ese proceso, no obstante, implicó tanto un comienzo como una ruptura, ruptura que desató fuerzas centrífugas de efectos muy duraderos. Nuestros pueblos fueron afortunados en contar con un grupo de hombres excepcionales, esa "generación libertadora" encabezada por Bolívar, que tuvo en sus manos la conducción del proceso. Si hubiesen sido otros sus líderes, hombres menos capaces, sin la lucidez, el desprendimiento y la visión que tuvieron nuestros héroes, el precio de la ruptura habría sido seguramente mucho mayor, así como las dificultades del nuevo comienzo.

Ahora bien, a pesar de sus titánicos esfuerzos, la generación libertadora no pudo superar la cruda realidad de las revoluciones: tienen un costo. En palabras de Kissinger, el punto flaco de los revolucionarios consiste en la creencia de que "el mundo por el que luchan combinará todos los beneficios del nuevo concepto con las virtudes de la estructura derribada. Pero cualquier perturbación trae su precio. Las fuerzas liberadas por la revolución tienen su propia lógica, que no puede ser deducida de las intenciones de sus defensores".⁸ Los *propósitos* de Bolívar, y de los más destacados personajes de la gesta emancipadora, eran *creadores*, pero la dinámica desatada por la destrucción material y moral de la guerra, el trauma espiritual a que dio origen, les "llevó por delante" con impetuosidad inusitada. La conciencia de esta terrible realidad empezó a plasmarse con asombrosa claridad en Bolívar en las etapas finales de su prodigiosa lucha, aunque de ello pueden percibirse atisbos, verdaderamente visionarios, a lo largo de toda su carrera.⁹ Ninguno de los proyectos unitarios de Bolívar —excepto la unión colombiana y sólo mientras vivió el Libertador— pudo trasladarse con eficacia y permanencia de la teoría a la realidad. Su creciente pesimismo sobre el destino político de las naciones libertadas fue el catalizador que estimuló sus concepciones confederativas, ideadas como mecanismos de estabilización interna y fortalecimiento frente a amenazas externas; pero la descamada realidad de una América Latina en incierta transición a otro período histórico imposibilitó un designio que escapaba a las potencialidades concretas de las jóvenes repúblicas. La gran debilidad de las instituciones, el atraso social y económico, la enorme indigencia técnica y cultural imperantes, el trauma ocasionado por el intento de ruptura radical con el pasado y la acentuación de las rivalidades localistas, no ofrecían terreno propicio para los proyectos que, originados en una visión de futuro, trataba de promover Bolívar. He allí el drama de la hazaña libertadora: el esfuerzo de reconquistar una unidad que la misma revolución había contribuido decisivamente a desmembrar, con muy severas secuelas.

8. H. A. Kissinger, "El Revolucionario Blanco: Reflexiones sobre Bismarck", en D. A. Rustow(Comp.), *Filósofos y Estadistas*, FCE, México, 1976, p. 432.

9. A. Romero, *ob. cit*, págs. 55-85....

¿ Está en lo correcto Viso al sostener que "preguntarse si es posible resucitar nuestra unidad política tiene tanto sentido como inquirir si se puede reanimar un sistema solar extinto desde un planeta que ya dejó de recibir la luz y el calor de una estrella ya muerta? ¹⁰ *Todo depende del concepto de "unidad" que estemos empleando.* Un retomo al pasado preindependentista es imposible además de indeseable, la cuestión está más bien en plantearse: ¿es posible la unidad latinoamericana hacia el futuro ¿es deseable?, ¿de qué unidad estamos hablando y para que? Afrontar adecuadamente esas interrogantes requiere de manera prioritaria una confrontación acertada con el significado de nuestro pasado, que le despoje de mitos, y de esa forma nos permita comprender mejor nuestro presente. A los pueblos y Estados latinoamericanos les acercan, ciertamente, lazos de diversa índole, pero también son numerosos los factores que nos separan. Los *conflictos* entre nosotros no son por tanto anormales; se hunden en nuestra historia, y no podremos minimizarlos y manejarlos si antes no los asumimos como dimensión natural de nuestra existencia de naciones independientes.

1.2. Realismo Versus Idealismo.

El "realismo político" concebido como una determinada *actitud hacia* la política debe distinguirse de la discusión en torno a la *realpolitik* o "política de poder", que es vista por algunos como única vía aceptable de acción para los Estados.¹¹ Aquí utilizo el término "realismo político" en tres sentidos relacionados entre sí: 1) "Realismo" como *disposición* para el análisis concreto, desapasionado y objetivo de las situaciones políticas y relaciones de poder en un conjunto específico de circunstancias. 2) "Realismo" como *actitud* en la elaboración de proyectos y alternativas políticas que se adapten a las condiciones para las cuales han sido diseñados, es decir, que respondan eficazmente a los retos ante los cuales han sido planteados. 3) "Realismo" como *toma de posición* ético-política, en la aceptación de los límites de la acción humana, del carácter imperfecto de la política, y de la necesidad de *moderar* las pretensiones ideales para no desembocar —a través de una falta de sentido de las proporciones— en estériles radicalismos siempre propensos a erosionar la capacidad constructiva de la política.

10. A. B. Viso, "Sobre la Unidad Hispánica", en *Válvula*, N° 1, Caracas, 1984, p. 28.

11. Sobre esta temática puede verse mi libro, *Tiempos de Conflicto*, Ediciones de la Asociación Política Internacional, Caracas, 1986, págs. 13-94, 144-159, 189-229

Admito que el "idealismo" en política, entendido como la capacidad de concebir y luchar por ciertos ideales, ocupa un lugar primordial como elemento de creatividad; no obstante, uso acá el término de manera contrastante con la esbozada definición de "realismo", para significar, más bien, una actitud desprendida de las realidades, una propensión a dar la espalda al mundo tal como es y a refugiarse en sueños nebulosos, sin adecuada conexión práctica con sus posibilidades de ejecución.

Como es sabido, la "teoría realista" de las relaciones internacionales postula un marco excesivamente circunscrito a los factores de poder y conflicto, y subestima con frecuencia las posibilidades de cooperación entre los Estados. Ante esta deficiencia se han propuesto esquemas alternativos como el representado, por ejemplo, por la llamada "teoría de la interdependencia compleja". De acuerdo a este marco conceptual son múltiples los lazos que conectan a las sociedades nacionales, y así como no existe una jerarquía globalmente compartida en tomo a las materias relativas a las relaciones internacionales, sí existe un estrecho vínculo entre las situaciones nacionales (domésticas) y la política exterior de los Estados. Además, según esta teoría, si en una determinada región predomina la "interdependencia compleja" la fuerza militar pierde validez como instrumento político de un Estado frente a otro.¹²

El interés de estos puntos de vista para el caso de la integración latinoamericana es el siguiente: Aún si aceptásemos una versión "moderada" de la teoría realista, como lo es la tesis de "interdependencia compleja", tenemos no obstante que admitir que en un sistema internacional compuesto por entidades soberanas los *Estados* seguirán comportándose como tales, y colocando sus percepciones e intereses por encima de otras consideraciones. En el modelo de "interdependencia compleja", que busca reducir el papel de la fuerza militar y enfocar la atención sobre los múltiples y variados lazos que unen a las sociedades nacionales, en ese modelo, repito, se entiende sin embargo que los organismos internacionales van a ser usualmente manipulados como instrumentos unilaterales de negociación entre Estados. Ciertamente, bajo este esquema los organismos multilaterales pueden funcionar a favor de una concertación limitada de intereses y de la proyección de iniciativas políticas de conjunto entre los miembros.¹³

12. Véase R. Keohane y J. Nye, *Power and Interdependence*, Little, Brown and Co., Bostón, 1977, págs. 24-25.

13. *Ibid*, p. 35.

Sin embargo, en un contexto de múltiples asuntos interrelacionados en forma imperfecta, sin una jerarquía definida entre ellos, cada Estado tiende a enfatizar los temas que considera claves para su propio proyecto nacional de desarrollo, relegando los demás a posiciones secundarias.»¹⁴ Además, como con acierto ha señalado Heraldo Muñoz, "al no existir tampoco una clara jerarquía en los asuntos internacionales, cada burocracia (en los organismos multilaterales) trata de impulsar preferentemente aquellas materias que más se acercan a las visiones e intereses de los funcionarios de la organización. El resultado de este proceso puede ser, justamente, *una brecha creciente éntrelas entidades internacionales (multilaterales) y sus bases, es decir, los Estados-naciones*".¹⁵

En otras palabras, todavía si asumimos como marco teórico para el estudio de las relaciones intra-latinoamericanas una visión que —como la de "interdependencia compleja"— procura un equilibrio que conceda a las posibilidades de cooperación su verdadero potencial, es indispensable, no obstante, no perder de vista ciertos condicionamientos esenciales de la *realidad política* regional y global, en particular el hecho de que la motivación central de la conducta de Estados soberanos viene dada por la percepción dominante de su propio interés nacional.

En los círculos "integracionistas" de América Latina, tanto intelectuales como políticos, se ha abierto una brecha muy amplia entre los ideales y la realidad concreta, tal y como es percibida por los Estados de la región; a ello se suma que en numerosas ocasiones, y por las razones apuntadas, los organismos constituidos para promover la cooperación e integración multilateral también han abierto una brecha entre sus concepciones y los intereses de los entes a que se deben y sin los cuales no pueden llegar a ningún lado, es decir, los Estados-naciones que componen la región.

14. H. Muñoz, "Hipótesis sobre las dificultades de la cooperación en América Latina: una introducción", en Heraldo Muñoz y Francisco Orrego V. (compiladores): *La Cooperación Regional en América Latina*, edición conjunta del Colegio de México y la Universidad de Chile, México, 1987, p.23.

15. *Ibid*, p. 24

Si esto es así (e intentaré mostrar que en efecto lo es), el análisis del problema de la integración, desde cualquier ángulo, tiene que partir de un despeje conceptual que toque asuntos medulares y básicos, y constate ciertas realidades fundamentales, entre las que cabe destacar las siguientes:

1) A pesar de todas las especulaciones —ya hechas y aun por hacerse— sobre la presunta o efectiva "decadencia" del Estado-nación ¹⁶ lo cierto es que a lo largo del proceso contemporáneo de integración en América Latina, cambios políticos internos en los diversos Estados de la región y la completa alteración de los regímenes han afectado crucialmente los compromisos nacionales con los proyectos integracionistas. Las transformaciones políticas han generado cambios en las concepciones del desarrollo, que a su vez se han traducido en debilitamiento de los compromisos adquiridos con órganos supra-estatales (como por ejemplo el Pacto Andino) estructurados en función de otras concepciones y prioridades. El ejemplo de Chile, después de los eventos de 1973, es aleccionador al respecto.

2) Es razonable suponer que los propósitos integracionistas de diversos Estados de la región se relacionan al menos en alguna medida a objetivos de desarrollo que cada país, en forma separada, no está en capacidad de lograr. Como corolario de esto, puede afirmarse que "mientras más elevado sea el nivel de desarrollo de un determinado país, menor será el grado de compromiso que tendrá con las organizaciones regionales para el desarrollo, a menos que dicho país pueda extraer algún beneficio privado...de su participación..."¹⁷ La conducta de países como Brasil y Argentina en cuanto a integración son dignas de considerar en relación a este punto.

16. Véase, por ejemplo, el estudio de Sadio Garavini, "La crisis del Estado-nación y el imperativo de la integración regional", *Mundo Nuevo*, U.S.B., Caracas, Año IV, Nos. 11-12, Enero- Julio 1981, págs. 72-83.

17. Muñoz, *ob. cit.*, p. 18.

3) Ya es un lugar común afirmar que las expectativas de los fundadores del Grupo Andino, tanto con respecto a la evolución de sus miembros como en lo que tenía que ver con los cambios globales del sistema internacional, o bien no se cumplieron o lo hicieron sólo a medias. No obstante, lo interesante es destacar que esas expectativas pecaban en general de una falta de realismo, o —para exhibir la otra cara de la moneda— de un idealismo excesivo en cuanto a la democratización latinoamericana, la estabilidad de los regímenes abiertos y pluralistas en la región, la capacidad del Estado en materia económica, y la voluntad de los países para comprometerse a fondo con el proceso integracionista, dejando de lado egoísmos nacionales. También fueron totalmente erradas las expectativas referentes a los países desarrollados, de los cuales se esperaba una actitud de estímulo, orientación y desprendimiento que pocas veces llegó a concretarse.¹⁸

4) El "integracionismo" de los años sesenta y setenta subestimó —tanto desde la perspectiva conceptual como política— los condicionamientos y obstáculos internos a las posibilidades de mayor unidad latinoamericana, en especial la resistencia que opondrían, por diversas razones y con variable intensidad, grupos organizados en distintos países cuyos intereses particulares podían de un modo u otro verse negativamente afectados por los proyectos de integración. En Venezuela, para citar un caso, esto se observó claramente.¹⁹

5) Es verdad, nadie va a cuestionar que "el pensamiento económico de la CEPAL demostró la capacidad de una nueva élite intelectual para investigar la realidad de América Latina con instrumentos intelectuales creados por los propios latinoamericanos";²⁰ ahora bien, lo que sí es cuestionable es que esos "instrumentos intelectuales" hayan sido acertados teóricamente y positivos en la práctica para la América Latina.

18. Manfred Wilhelmy, "El Grupo Andino: lecciones de una experiencia", en Muñoz y Orrego V., *ob. cit.*, págs. 237-269.

19. Recomiendo en tal sentido el Informe redactado por Carlos Aponte B. (fruto de un trabajo de equipo): *Las Fuerzas Sociales Venezolanas ante el Acuerdo de Cartagena*, CENDES, U.C.V. Caracas, Junio de 1983.

20. Gustavo Lagos, "Autopreservación y expansión del Estado-nación y experiencias de cooperación regional en América Latina", en Muñoz y Orrego V., *ob. cit.*, p. 111

Aunque no sea éste el lugar adecuado para extenderse en este tipo de reflexiones, debo decir que a mi modo de ver la contribución de la CEPAL, básicamente plasmada en las teorías de la "dependencia" tan en boga en los años 60 y 70, fue desacertada en lo fundamental, y muy dañina para la evolución del pensamiento económico latinoamericano.²¹ Los resultados concretos de las tesis cepalistas se reducen a un elevado número de fracasos, cuyas se-cuelas aún padecemos; a los "cepalistas", por su parte, no les ha quedado otra vía que la de hablar de "nuevos estilos de desarrollo", que presumiblemente deben ser distintos a los por ellos propuestos previamente.²²

A lo anterior quisiera añadir un punto que será objeto de más detallada consideración posteriormente. Se trata de que, si bien es innegable que en las pasadas décadas de los 60 y 70 se produjo un importante florecimiento intelectual, desde posiciones *democráticas*, en los campos económico y sociológico en Latinoamérica, ese proceso no tocó el terreno de la seguridad nacional y los problemas de la defensa y las Fuerzas Armadas, espacio que fue cedido en la práctica a sectores de ultra-derecha, tanto en el ámbito civil como el militar. Esa enorme deficiencia ha plagado los planteamientos integracionistas y sigue constituyendo un importante obstáculo a los proyectos de integración en nuestros días.

6) Aunque parezca sorprendente, el autor de un ensayo publicado en uno de los más serios y relevantes libros sobre el tema de la cooperación regional aparecido en los últimos tiempos, se ve obligado a solicitar "la realización de estudios que confirmen la factibilidad de que la integración redunde en beneficios apreciables" para nuestros países²³ Es decir, en otros términos, que después de decenas de años que hemos acumulado los latinoamericanos hablando sobre integración, pareciese todavía necesario hallar respuestas claras y concretas a preguntas tan esenciales como: ¿qué integración?, ¿de qué manera?, y ¿para qué?

21. Sobre los efectos nefastos de la "Teoría de la dependencia", puede verse mi libro, *La Miseria del Populismo: Mitos y Realidades de la Democracia en Venezuela*, Ediciones Centauro, Caracas, 1986 (2ª ed. 1987)., págs. 147-166).

22. Véase el libro de Raúl Prebisch, *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*, FCE, México, 1981, p.9.

23. Joseph Grunwaid, "Reflexiones en torno a la integración industrial en América Latina", en Muñoz y Orrego V., ob. cit., p. 211

y factibilidad de la integración regional es necesario ante todo asumir con crudeza la realidad expuesta por Robert Bond: los Estados latinoamericanos "simplemente no han querido crear estructuras institucionales dotadas de suficientes recursos, autonomía y autoridad para tomar decisiones que permitan acelerar la integración".²⁴ La explicación de esto estriba en buena medida en la separación entre los proyectos nacionales de desarrollo y las estructuras multi y supra-nacionales que se han concebido, y en la falta de atención general del "integracionismo" al factor nacional como determinante último de la factibilidad de los proyectos unitarios. Por todo ello el tema de la integración, además de confuso intelectualmente, ha devenido en el sujeto favorito de la retórica y el ritualismo característicos de la extendida demagogia que nutre la política latinoamericana, cualquiera sea el signo que ésta asuma.

1.3. Ambigüedades de la Integración.

En un sentido estricto y literal del término, "integrarse" significa hacerse uno. Podría decirse que en lo referente a la "integración latinoamericana", sus muy diversos promotores han querido referirse a una dinámica de cooperación regional, que cubre desde las más simples formas de colaboración hasta la posible "utopía" final de la disolución de los Estados latinoamericanos y la formación de un ente único, que asuma y a la vez modifique la identidad de sus partes componentes.

Ahora bien, lo anterior, en lugar de aclarar las cosas, lo que hace es confundirlas. Lo cierto es que numerosos analistas y partidarios de la integración han generado un enorme desorden conceptual en relación al tema. Sería fatigoso acumular citas que patenten la rica multiplicidad de planteamientos del "integracionismo regional", que le ven, en última instancia, como "bandera" e "imperativo político que hay que internalizar como existencia!"²⁵ en función de un "proceso histórico hacia la unidad de (los) componentes nacionales (de Latinoamérica)".²⁶

24. R. Bond, "Regionalismo en América Latina: Perspectivas del Sistema Económico Latinoamericano", *Foro Internacional*, México, Octubre-Diciembre 1977.

25. Garavini, *ob. cit.*, p. 82.

26. J. Marta-Sosa, "Integración latinoamericana como política de autonomía e interrelación", *Mundo Nuevo*, Nos. 11-12, Enero-Julio 1981, p. 212.

Es crucial tener como punto de referencia ese ideal último del integracionismo para calibrar adecuadamente los inmensos obstáculos que se han interpuesto, y seguirán interponiéndose, entre el proyecto y las realidades concretas del mundo en que vivimos. Conviene en tal sentido recordar la experiencia de la Comunidad Económica Europea (CEE), uno de los ejemplos que con mayor frecuencia son tomados por los integracionistas para señalar el rumbo hacia adelante, sin realizar un adecuado análisis de sus raíces históricas.

En ocasiones, la CEE ha sido presentada como un modelo tanto de las potencialidades como de las barreras que enfrentan los procesos integracionistas;²⁷ sin embargo, no se enfatiza con suficiente fuerza el hecho de que, para que se llevase a la práctica el todavía bastante limitado proceso integracionista europeo, se requirió de un "gran federador" (la Segunda Guerra Mundial) y de la existencia de un "gran enemigo" común ²⁸ (la Unión Soviética). No hay que perder de vista, de paso, que luego de varias décadas de existencia la "unidad" europea aún deja mucho que desear, y el éxito económico de la Comunidad ha sido, para decir lo menos, tan sólo relativo. El mayor grado de unificación se ha logrado en el campo de la defensa contra un adversario común (a través de la OTAN), bajo el mando efectivo de un "gran federador" (los Estados Unidos) y con la terca renuencia de una importante pieza del engranaje (Francia). Sin que América Latina haya contado ni con un "gran federador" o un claramente definido enemigo común, se han pretendido para nuestra integración metas tan amplias, y a ser logradas en períodos de tiempo tan cortos, que nadie puede sorprenderse por las reiteradas decepciones que caracterizan el tortuoso sendero hasta ahora recorrido.

Conviene recordar, no obstante, que el ímpetu integracionista ha sido un factor recurrente en la historia latinoamericana, y por otra parte que algunos de sus momentos de mayor intensidad han estado íntimamente vinculados al problema de la defensa y la reducción de nuestras vulnerabilidades en función de los retos a la supervivencia. El pensamiento integracionista de Bolívar fue muy claro en ese sentido, y su acción estuvo dirigida a crear estructuras capaces de garantizar la unidad interna de las naciones liberadas y a posibilitar la creación de alianzas defensivas capaces de brindar protección frente a las amenazas de reconquista de la Santa Alianza europea, y de predominio por parte de los Estados Unidos. Es

27. Véase, por ejemplo, el texto de Miguel Ángel Burelli Rivas, "La integración latinoamericana y el Pacto Andino: los orígenes, las realizaciones, los desafíos", *Mundo Nuevo*, Nos. 7-8, Enero-Junio 1980, págs. 7-22.

28. Una excepción está representada por el estudio de Fierre Gilhodes, "Economía y política en el proceso de integración", *Mundo Nuevo*, Nos. 13-14, Julio-Diciembre 1981, págs. 75-81.

decir, motivos de naturaleza estratégica debían inducir a la unidad, que sería un escudo ante las posibilidades de agresión extranjera y al mismo tiempo contribuiría a cimentar más sólidamente el orden interno en las jóvenes repúblicas ²⁹ Las diversas razones que inspiraban los proyectos unitarios de Bolívar fueron sintetizadas en un memorandum redactado en julio de 1826, en el cual el Libertador expuso los fines que buscaba con la celebración del Congreso de Panamá, que a su modo de ver parecía destinado "a formar la liga más vasta que ha aparecido hasta el día sobre la Tierra", y le formulaba, entre otras, las siguientes metas y expectativas:

- "El nuevo mundo se constituiría en *naciones independientes, ligadas todas por una ley común* que fijase sus relaciones externas y les ofreciese el poder conservador en un congreso general y permanente".
- "La existencia de estos nuevos Estados obtendría nuevas garantías".
- "La España haría la paz...y la Santa Alianza prestaría su reconocimiento a estas naciones nacientes".
- "El orden interno se conservaría intacto entre los diferentes Estados y *dentro* de cada uno de ellos".
- "La fuerza de todos concurriría al auxilio del que sufriese por parte del *enemigo externo o de las fracciones anárquicas*".³⁰

Tres aspectos merecen destacarse: en primer lugar, el énfasis bolivariano sobre la dimensión defensiva como factor que debía dar impulso a la unidad; en segundo lugar, la vinculación establecida por Bolívar entre la estabilidad interna de las naciones liberadas y la existencia de un vínculo común externo que las sujetase. Por último, cabe destacar la tensión presente en las formulaciones de Bolívar entre, de un lado, la idea de que nuestros países seguirían siendo "independientes" pero, por otra parte, estarían sometidos a una "ley común".

Nada testimonia con mayor elocuencia las tendencias centrífugas que se desataron en nuestras naciones el siglo pasado que el estrepitoso fracaso al que llegaron esos proyectos unitarios. Si bien la Santa Alianza no llevó a cabo sus planes de reconquista, no cabe duda que América Latina se debilitó mucho, y que Estados Unidos pudo paulatinamente ejercer una cada vez más intensa hegemonía en el hemisferio como un todo.

29. Puede consultarse, Simón Bolívar, *Obras Completas*, Vol. 1, págs. 532, 708, 1037, 1041, 1048, 1077.

30. *Ibid*, págs. 1214-1215

En nuestros días, a partir de los años 60, la visión predominante de las motivaciones y objetivos del proyecto integracionista ha sufrido variaciones, aunque de una manera u otra el problema de la *vulnerabilidad* de nuestros países ha sido implícita o explícitamente considerado como ingrediente clave del proceso. En la década del sesenta el elemento económico fue dominante. Más adelante, y en especial a partir del primer "shock" petrolero de 1973, el tema de la integración pasó a "vincularse más bien con una toma de conciencia respecto de la necesidad de articular políticas conjuntas y de producir cambios profundos en las estructuras políticas y económicas internacionales, tanto por razones de justicia como para asegurar la supervivencia autónoma de la región dentro de un escenario internacional en transformación"³¹. Esta visión de "integracionismo ampliado" se tradujo tanto en un sistemático esfuerzo por dar vida efectiva a los sueños de cooperación económica inter-latinoamericana (lo que incluyó la creación del SELA), así como en la frustrante aventura de la lucha por el llamado Nuevo Orden Económico Internacional.

Tampoco el "integracionismo ampliado" arrojó los resultados esperados. No solamente se trabaron otra vez los intentos de infundir verdadero dinamismo a la cooperación económica latinoamericana, sino que también se estrellaron los mal concebidos planes de reestructuración internacional, náufragos de ilusiones absurdas que imaginan que el altruismo puede convertirse en principio-motor del comportamiento de los Estados.³²

Alberto Klaveren ha enumerado los factores más relevantes que a su modo de ver explican la incapacidad de América Latina para concertar sus posiciones externas en el campo político. Señala en primer lugar la rigidez de un sistema internacional que deja poco espacio para los esfuerzos autonomistas de países medianos y pequeños; en segundo lugar (y relacionado a lo anterior), el papel hegemónico de Estados Unidos en el hemisferio, que inhibe y obstaculiza la concertación latinoamericana; en tercer lugar, la "falta de constancia de las vocaciones autonomistas de algunos países de la región"; en cuarto lugar la escasa importancia que la propia América Latina tiene entre las prioridades de la política exterior de los Estados latinoamericanos; y, finalmente, el "predominio de visiones rutinarias y excesivamente tradicionales y formalistas en la elaboración de la política exterior".³³

31. Roberto Russell, "Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo", en Muñoz y Orrego V. (Comp.), *ob. cit.*, págs. 82-83.

32. En torno a este punto, puede consultarse de Robert Tucker, *The Inequality of Nations*, Basic Books, New York, 1977

33. Alberto Van Klaveren, "Las nuevas formas de concertación política en América Latina", en Muñoz y Orrego V., *ob. cit.*, p. 511.

Estas son observaciones razonables, que podrían suscribirse enteramente, sin dejar empero de indicar que se ha omitido un aspecto crucial: la profunda ambigüedad de que siempre han padecido las visiones y objetivos integracionistas, que oscilan desde el "desarrollo económico", la industrialización y la creación de comercio hasta la "unificación política".

Semejante ambigüedad es altamente dañina, pues su principal efecto consiste en oscurecer la naturaleza de los *obstáculos y posibilidades* que pueden existir en la ruta de una mayor *cooperación* político-económica entre nuestros Estados, con miras a una *reducción de sus vulnerabilidades* en relación al resto del sistema internacional. Para empezar, habría que relegar el término integración, de ya demasiado confusas connotaciones, y adoptar el concepto, más elástico y de más realistas perspectivas, de *cooperación* latinoamericana, cooperación cuyo propósito general tendría que ser la minimización de las vulnerabilidades de nuestras naciones en lo político, lo económico, y lo militar.

Desde este ángulo, dejaría de tener sentido el debate acerca de si, para "integrarse", tienen ante todo nuestros países que *homogeneizarse* políticamente ³⁴ Es, creo, una innegable realidad que una cooperación efectiva sólo puede tener lugar en base a acuerdos mínimos y percepciones coincidentes sobre problemas concretos. Esos acuerdos y percepciones no exigen necesariamente la homogeneidad de los regímenes políticos de la región. Si bien lo deseable sería una cooperación entre democracias, la experiencia indica que, tanto en el campo político como en el económico, lo que se impone en América Latina es la *flexibilización* de concepciones sobre la posibilidad de emprender proyectos conjuntos entre Estados que les aporten beneficios mutuos, así como la adopción de criterios pragmáticos en las relaciones inter-latinoamericanas. Así como es absurdo suponer que pueda darse una integración "absoluta" entre países con regímenes democráticos y autoritarios, de igual forma resultaría contraproducente para los Estados democráticos latinoamericanos concebir sus políticas exteriores en términos de cruzada sistemática y excluyente frente a otros Estados con realidades políticas diferentes.

34. Sobre este debate, véase el libro de Ramón Escovar Salom, *América Latina: El Juego sin Fronteras*, FCE, México, 1973, págs. 35-137.

Como argumentaré posteriormente, la perspectiva esbozada tiene particular relevancia en el terreno *militar*, pues la cooperación en aras de la *prevención y control de conflictos y del mantenimiento de la paz regional* puede y debe tener lugar aún entre países del área con regímenes políticos distintos. Es cierto que, en palabras de Wilhelmy, "los procesos políticos nacionales libres y abiertos tienden a generar resultados más auténticos, y por ende sólidos y duraderos, que los procesos autoritarios que sólo generan adhesiones formales de los gobiernos a la integración";³⁵ no obstante, proseguir el ya trillado camino del siempre postergado sueño integracionista, concebido en términos de una unidad que cercene las identidades y metas nacionales de nuestros países, carece ya de sentido. La lucha por la democracia debe seguir adelante, y no debe impedir la cooperación entre Estados de la región en tomo a aquellos temas y proyectos en que esa cooperación sea factible y útil.

35. M. Wilhelmy, *ob. cit.*, p. 269.

2. Ideología Militar, Estrategia y Democracia.

2.1. Seguridad del Estado-Nación y Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas latinoamericanas constituyen una institución de gravitación fundamental en la vida de nuestros países; resulta por tanto sorprendente que se les haya prestado tan escaso interés en lo relativo a su postura ante los proyectos integracionistas y en general frente a las posibilidades de cooperación entre las diversas entidades nacionales que componen la región.

El peso clave del estamento militar en la creación y evolución histórica de los Estados de América Latina es una realidad patente desde la propia independencia. En el caso de Venezuela, por ejemplo, el estamento castrense que conformó el Ejército Libertador pasó posteriormente a jugar un rol determinante en la existencia de la República, y aún hoy sigue ocupando un lugar de primordial importancia como factor de poder e influencia, sometido, claro está, a los parámetros constitucionales del sistema político democrático inaugurado en 1958.¹

1. Alberto Müller Rojas, "La idea de seguridad en los Estados democráticos de América Latina: Venezuela", en J. Thiago Cintra (comp.): *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Venezuela*, Estudios del CLEE, EST-014-87, México, 1987, p. 11.

En tiempos recientes, en países como Argentina —para mencionar otro ejemplo— donde la institución castrense ha participado de manera más directa y activa en la conducción política del Estado, las Fuerzas Armadas alcanzaron un elevado grado de autonomía institucional, "contando con un peso específico y un relieve político interno y externo cada vez mayor. Asumieron, por su cuenta, la representación del país en el marco internacional mediante el ejercicio de la 'diplomacia militar', y se erigieron en rígidos defensores de los denominados valores y objetivos permanentes de la Nación",² los cuales fueron interpretados en función de los intereses corporativos del estamento militar y desde un peculiar ángulo ideológico (la llamada Doctrina de Seguridad Nacional). El estamento castrense adquirió un conjunto de intereses institucionales, como corporación autónoma, de la más diversa índole, en los terrenos político y económico, en un proceso que se repitió con gran similitud en otros países (Perú, Brasil, Uruguay, Chile), y que ha dado a las Fuerzas Armadas un peso específico y un espacio social notables, peso específico que de diferentes formas ha sobrevivido la transición de los regímenes autoritarios a las nuevas condiciones democráticas.

Los señalamientos anteriores se dirigen simplemente a ratificar las dos constataciones iniciales; por un lado, el hecho histórico de la presencia e importancia del elemento castrense en la evolución de nuestros Estados; por otro lado, la ausencia de un interés sistemático por parte de los científicos sociales latinoamericanos en general, y de los promotores de la integración en particular, acerca de la significación de los puntos de vista y actitudes de las Fuerzas Armadas de la región respecto a las posibilidades, ventajas y obstáculos de la cooperación entre nuestros países, bien sea económica, política, o propiamente militar (es decir, referida a los problemas de defensa y seguridad).

Como con acierto indica Genaro Amagada, en uno de los más sólidos estudios realizados en nuestro ámbito en tomo a las instituciones armadas del continente, el desarrollo de los ejércitos profesionales —acá y en otras latitudes— corre pareja con el desarrollo del Estado-nación: "Su objetivo esencial es la defensa o la ampliación de las fronteras nacionales a través de la guerra y, por tanto, de un modo casi inevitable, el ejército de una nación es por sus objetivos contrapuesto —o decididamente enemigo, en algunos casos— de los ejércitos de los países vecinos. La fuerza moral que ha nutrido a los ejércitos es la idea de la Patria y el amor a la Patria o patriotismo, cuyas representaciones son los emblemas nacionales: el Escudo, la Bandera, el Himno Nacional. Por supuesto, *todo esto hace de los ejércitos una institución marcadamente nacional*".³

2. C. J. Moneta, "Fuerzas Armadas y gobierno constitucional después de Malvinas: hacia una nueva relación civil-militar", en: C. J. Moneta, E. López y A. Romero, *La Reforma Militar*, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1985, págs. 20-23.

3. G. Arriagada Herrera, *El Pensamiento Político de los Militares*, Editorial Aconcagua Chile 1986, p.21.

Este último es el componente central que define la razón de ser y da sentido y norte a la visión castrense de la política: lo nacional, que se traduce en considerar el Estado-nación como actor esencial e insustituible en la vida política, actor con el cual la institución militar siente un profundo compromiso orientado a garantizar su perdurabilidad.

Ni el progreso del multilateralismo en las más variadas esferas, ni los adelantos tecnológicos, ni las dificultades que ahora se plantean para preservar ciertas concepciones tradicionales de la guerra y la defensa, ni siquiera la realidad concreta de las alianzas militares supranacionales han erosionado decisivamente la prioridad que el elemento castrense, en América Latina y otras partes del mundo, concede a la vigencia del Estado-nación y de los intereses nacionales como eje crucial de su misión institucional y de su perspectiva de la política.

Ello no es difícil de demostrar, y para no abundar en ilustraciones, podemos recurrir a las ponencias presentadas por un grupo de militares latinoamericanos (en este caso brasileño) en un relativamente reciente seminario (1987) sobre problemas de seguridad nacional. El tema básico, repetido con leves variaciones, es que "Lo Nacional es el bien jurídico protegido. La Seguridad Nacional es la seguridad que ampara lo nacional y lo tiene como objetivo. De ahí el interés en averiguar el contenido de lo nacional, para saber exactamente lo que la seguridad nacional va a asegurar" ⁴ Un prestigioso profesor (civil) de la Escuela Superior de Guerra del Brasil lo dice en términos más crudos: "No se trata de un ejercicio de discusión lúdica de armas y sistemas, sino de identificar amigos y enemigos que es una función política, teniendo como base objetivos nacionales fijados por la política nacional y, a través de esta identificación, organizar el sistema de armas" ⁵ Nociones semejantes pueden hallarse a través de cualquier superficial exploración de las publicaciones castrenses latinoamericanas, tratése de libros o revistas. El tema dominante es lo nacional; la motivación clave los intereses nacionales; el actor fundamental el Estado-nación.

4. Coronel (r) Rodolfo da Paixao Netto, "La Seguridad Nacional en las relaciones internacionales", en J. Thiago Cintra (comp.), *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Brasil*, Estudios del CLEE, EST-010-87, México, 1987, p. 14.

5. Ubiratan Borges de Macedo, "La Escuela Superior de Guerra: su ideología y transición para la democracia", en Thiago Cintra, *ob. cit.*, (Brasil), p. 22.

No debe por tanto lucir extraño el hecho, igualmente fácil de comprobar, que los militares latinoamericanos manifiesten una bastante generalizada reserva hacia la integración regional y el "continentalismo", advirtiendo que tales procesos no deben significar "un renunciamiento a la expresión nacional, ni suponen tampoco sustituir a los Estados por estructuras supranacionales"⁶ Las voces de alarma contra los excesos del integracionismo son comunes en la literatura castrense regional, y es normal que así sea, pues los militares tienen situado en la médula misma de su visión del mundo y su auto-imagen profesional al Estado-nación, "y ello en términos tan marcados que no les es posible pensar con comodidad situaciones en que de algún modo se planteen renunciaciones a la soberanía de los Estados-nacionales en favor de entes políticos, por modestos que ellos sean, de carácter subregional o regional"⁷ Para citar de nuevo el caso argentino, si bien luego de la experiencia de la guerra de las Malvinas se produjo un cambio de actitud entre los militares favorable a un mayor acercamiento y entendimiento con otras naciones latinoamericanas, el sector castrense de ese país mantiene un alto grado de inquietud y sospecha por una presunta asimetría, desfavorable para la Argentina, en el contexto de poder entre los Estados del Cono Sur. Esta percepción incluye una evaluación negativa de los progresos en la integración regional, la cual —según el Contralmirante Schaer— "se aleja sensiblemente del equilibrio para ir transformándose en una amenaza lisa y llana a nuestra existencia"⁸

Llegados a este punto es bueno aclarar lo siguiente: no he intentado hacer un juicio ético-político acerca de la conveniencia o no de la postura ideológica poco propensa (a veces abiertamente contraria) al integracionismo que predomina, con algunas variaciones de énfasis y matices, en el sector castrense latinoamericano. He tratado simplemente de: 1) comprobar esta realidad; 2) indicar que de por sí genera relevantes implicaciones para ejecutar cualquier proyecto de cooperación que vaya más allá de meros intercambios comerciales; 3) señalar que en buena medida esa actitud adversa a las visiones supra-nacionales es normal y natural dentro de un estamento que se debe a, y responde por la existencia y perpetuación del Estado-nación, soberano y autónomo.

6. General Osiris Villegas, *Triunfo Geopolítico Argentino*, Pleamar, Buenos Aires 1975 p.14.

7. G. Arriagada, *ob. cit.*, p. 153.

8. Citado por Moneta, *ob. cit.*, p. 39.

Ahora bien, este componente básico y muy extendido de lo que genéricamente podríamos denominar la "ideología militar", no basta para completar un cuadro que explique aceptablemente las peculiaridades que esa ideología asume en el ámbito castrense de América Latina. Semejante caracterización, como procuraré mostrar, es primordial en todo esfuerzo dirigido a determinar las dificultades y potencialidades de la cooperación regional en material de seguridad.

La ideología militar latinoamericana, en su versión más extendida y dominante, ha presentado en —al menos— las últimas cuatro décadas rasgos y contenidos propios no necesariamente semejantes a los que predominan en otras latitudes. Por "ideología" entiendo acá una cosmovisión, un cuerpo de ideas, valores, creencias, planteamientos, que es utilizado para explicar, justificar, o decidir un proyecto corporativo y/o político-social.⁹ Para los efectos de este estudio, esta ideología tiene interés en cuanto la misma presenta o produce un efecto político, y en tal sentido comparto plenamente la opinión según la cual la ideología política de los militares se constituye de manera prioritaria a partir de preocupaciones e instrumentos que son característicos de la institución castrense como tal; por otra parte, y complementariamente a lo anterior, considero que en el caso del estamento militar los intentos de explicación de su conducta política fundados en su origen social tienen menor pertinencia y validez que aquellos referidos a los intereses corporativos de la institución, es decir, a las maneras de ser, actuar y juzgar, así como al marco axiológico de un sector con sus propias normas y canales de socialización.¹⁰

La importancia de la ideología —en este caso concreto, de la ideología militar— reside en sus funciones de explicación de la realidad circundante, y de fundamentación de la acción política. En nuestra región la ideología militar dominante es difundida a través del sistema educativo de la institución castrense, sistema que ha tendido a generar, entre otras, las siguientes peculiaridades en la formación intelectual de los oficiales:

- Una lectura "conspirativa" de la historia.
- Una lectura "corporativa" de la sociedad (que es vista como rígida-mente dividida en "corporaciones" en "juego cerrado" y jerárquicamente organizado).
- La "militarización" del lenguaje y de los comportamientos políticos.

9. Esta definición amplía un tanto la hecha por Arriagada, *ob. cit.*, p. 211.

10. *Ibid*, págs. 225-226.

- La absolutización de determinados valores, especialmente la "seguridad".
- La segregación del estamento militar como "distante y distinto" del resto de la sociedad civil.
- La expropiación del concepto de interés nacional y de su representación por la institución castrense, y
- El cultivo de una auto-imagen de "superioridad ética" ("mesianismo militar"), como corporación detentadora de un "poder de reserva moral" en naciones geopolítica e ideológicamente amenazadas y espiritualmente frágiles o casi inermes.¹¹

Si bien estas particularidades son más acentuadas en algunos países que otros, fuertes rasgos de las mismas se encuentran prácticamente en toda la América Latina, aún —en alguna medida— en ámbitos que, como es el caso de Venezuela, han experimentado por décadas un régimen pluralista y democrático y una en extremo abierta y flexible relación civil-militar.¹²

La denominada Doctrina de Seguridad Nacional es la forma más madura y orgánica en que se ha plasmado la ideología militar dominante en América Latina, fenómeno que alcanzó su momento culminante en los años 60 y 70. En esas etapas la Doctrina sirvió de sustento y justificación al nuevo tipo de régimen de dictadura militar surgido en varios países latinoamericanos (regímenes "autoritario burocráticos"¹³ no obstante, los elementos ideológicos principales que componen la Doctrina han estado presentes en la ideología militar latinoamericana desde los años 40 y aún antes. Por otra parte, a pesar de la paulatina desaparición de los regímenes de Seguridad Nacional en la región en la presente década, y de su progresiva sustitución por sistemas democráticos (con la excepción de Chile), componentes claves de la Doctrina continúan ejerciendo un papel de crucial importancia en la ideología militar a nivel continental, en manifestaciones más o menos atenuadas según el caso —como mostraré más adelante.

11. Véase: Carlos A. Floria, "La educación política de los militares", *Crítico*, UX, 1986, N° 1964, p. 193.

12. Llama la atención, por ejemplo, que la propia Fuerza Aérea de Venezuela haya editado un libro como el del Coronel (r) de origen ecuatoriano Alfonso Littuma, *La Nación y su Seguridad*, Grafiúnica, Caracas, 1974. Este texto resume los postulados básicos de la llamada "Doctrina de Seguridad Nacional", de corte marcadamente autoritario, y ha tenido amplia difusión entre la oficialidad venezolana.

13. Sobre los regímenes "autoritario-burocrático" pueden consultarse los libros de G. A. O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972, y de F. H. Cardoso, *Estado y Sociedad en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

Los elementos integradores de la Doctrina de Seguridad Nacional han sido exhaustivamente discutidos en estudios de alta calidad científica y profundidad crítica.¹⁴ Para los efectos de este análisis resulta innecesario exponer de manera sistemática esa Doctrina; lo que me interesa es destacar ciertos aspectos que actúan aún en las versiones moderadas de la Doctrina (como la peruana), y que en todo caso han tenido y tienen influencia significativa en la composición de la ideología militar latinoamericana.

El primer elemento que cabe señalar es la geopolítica, que como con acierto afirma John Child ha encontrado en el sector castrense latinoamericano "su último refugio",¹⁵ luego de haber perdido credibilidad por sus engañosas pretensiones "científicas" en otras partes del mundo. Es preciso distinguir entre, por un lado, el uso -ya bastante común- del término "geopolítica" para expresar la importancia estratégica de determinados recursos y posiciones geográficas y por otro lado el empleo riguroso del término en relación a una cierta visión del Estado y la política Internacional, muy difundida entre los teóricos castrenses de la región, en este segundo sentido del término, la perspectiva geopolítica concibe al Estado "como una sola voluntad y un solo proyecto: voluntad de ocupación y dominación de un espacio que encuentra oposición en proyectos semejantes de otros Estados. El poder estatal, que no tiene ningún límite interno, se enfrenta, como límite externo, al poder de otros Estados, de lo que resulta que la política internacional es una 'política de poder, pues de éste depende, en definitiva, el destino y la supervivencia de los Estados" ¹⁶

No hay duda que -como apunta Arriagada- en América Latina la geopolítica ha sufrido un cierto vuelco; los teóricos militares no han dado Prioridad al problema de la expansión del "espacio vital" y han enfocado más bien la atención hacia el ámbito *interno* del Estado; así, la geopolítica ha sido parcialmente transformada en una especie de ciencia política para el desarrollo del poder nacional, considerado este último no tanto en función de la expansión física territorial sino de la seguridad y el desarrollo. Sin embargo, no hay que exagerar el significado de ese vuelco y no debe perderse de vista que el enfoque geopolítico siempre ha puesto énfasis en la distribución de poder en los ámbitos regional y subregional, así como en los conflictos limítrofes entre países latinoamericanos, e igualmente en la necesidad para el Estado de ocuparse primordialmente de acrecentar su "poder nacional", aún

14. Véase en especial el libro de Joseph Comblin, *Le Pouvoir Militaire en Amérique Latine. L'Idéologie de la Sécurité Nationale*, Délarge, Paris, 1977; y el estudio de Juan Carlos Rey, "Doctrina de Seguridad Nacional e Ideología Autoritaria", en A. Romero (comp.), *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*, Equinoccio, Caracas, 1980, págs. 195-217.

15. John Child, "Geopolitical thinking in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. XIV, No 2, 1974, p. 89.

16. J. C. Rey, *ob. cit.*, p. 221.

a costa de los demás Estados.¹⁷ Se trata pues, de una perspectiva muy poco propensa a admitir la cooperación intra-regional; por el contrario, es más bien un obstáculo al acercamiento entre naciones, ya que su eje conceptual es el egoísmo estatal

Otros componentes de la Doctrina de Seguridad Nacional, como el enfático anticomunismo y las tesis sobre la guerra contrasubversiva, son los pilares de una visión del Estado-nación como "fortaleza asediada" en "guerra total". A su vez, estos elementos ideológicos, llevados a extremos, han servido de justificación al "mesianismo militar" característico de los regímenes castrenses implantados en la región en las décadas de los 60 y 70. Ese "mesianismo" se basa en "la idea del ejército como la última salva-guarda de la nación amenazada" y en "la creencia de que los ejércitos son capaces de definir en todo momento lo que es bueno para la Patria"¹⁸ Esta visión de las cosas, nuevamente, conduce a una insistencia sobre lo nacional como factor clave de la seguridad, y por otra parte genera una perenne desconfianza hacia los mecanismos de la democracia y el pluralismo, los cuales —se argumenta— deben proveerse "de los procesos e instrumentos de defensa, creando un mecanismo excepcional, que pueda ser accionado inmediatamente, en caso de que la crisis ponga en riesgo las instituciones"¹⁹ Aún en Venezuela, país que —repito— tiene uno de los regímenes más abiertos y pluralistas de América Latina, existen serias dificultades en relación a la vigente Ley Orgánica de Seguridad y Defensa y a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, cuyas concepciones expansivas de la seguridad y normas sobre el estado de emergencia son vistas con justificado recelo por críticos preocupados acerca de la estabilidad del Estado democrático²⁰

En síntesis, si bien los aspectos acá brevemente analizados no son los únicos que integran la ideología militar latinoamericana, su influencia es muy importante y es indicativa del valor de lo nacional en el pensamiento castrense, cuestión que tiene necesariamente que ser tomada en cuenta a la hora de concebir proyectos de cooperación regional en cualquier área, pero particularmente en el campo de la defensa.

17. Moneta, *ob. cit.*, p. 34.

18. Arriagada, *ob. cit.*, p. 173.

19. Así se expresa el jurista brasileño Osear Días Correa, citado por el General (r) Carlos Meira Mattos, "Seguridad Nacional: ¿Ideología o necesidad inherente al Estado?", en J. Thiango Cintra, *ob. cit.* (Brasil), p. 8.

20. Véase: J. C. Rey, *El Derecho de Excepción y el Régimen Jurídico de la Seguridad y Defensa en Venezuela*, IDEA, Caracas, Abril 1986, (mimeo).

Como lo expresa el General chileno Alejandro Medina Lois, en términos que se repiten con reiteración en la literatura castrense de la región, "la Seguridad Nacional... tiene el respaldo constitucional y legal propio de la doctrinaria interpretación de constituir una necesidad vital del Estado-Nación, orientada al logro del objetivo nacional, al servicio del bien común general y a la preservación de los valores fundamentales del ser nacional".²¹

2.2. Evolución de las Perspectivas Estratégicas en América Latina.

¿Cuáles han sido las perspectivas estratégicas manejadas por las Fuerzas Armadas en la región latinoamericana?, ¿cómo se han materializado en concreto las concepciones sobre el conflicto por parte de nuestros militares?

A partir de 1945, durante las etapas iniciales de la guerra fría, las instituciones castrenses de la región se organizaron en función del concepto de Defensa Hemisférica contra un enemigo externo, el comunismo internacional, que era percibido como monolítico. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, Latinoamérica constituía para entonces un teatro secundario en la confrontación global. Si una guerra total Este-Oeste se desataba, el rol de América Latina sería menor, y su principal contribución al esfuerzo de guerra occidental se enmarcaría en la tarea de suministro de materiales estratégicos.²² Este fue un período caracterizado por una relativa estabilidad política en la región. Las instituciones militares se afianzaron en el modelo norteamericano y europeo occidental, pero sus armamentos eran en su mayoría obsoletos, y su papel esencial dirigido al ambiente *interno*: garantizar el orden en sociedades propensas a la volatilidad política.

De hecho, en ese período no existía una amenaza militar extra-hemisférica creíble para la América Latina, excepto como una arena subsidiaria en el escenario de choque Este-Oeste. Era muy difícil postular las circunstancias en las cuales fuerzas soviéticas o chinas fuesen capaces de lanzar ataques significativos contra la región, o las formas a través de las cuales nuestras Fuerzas Armadas, por su

21. General A. Medina Lois, "Seguridad Nacional en Chile, la Subversión y el Terrorismo", en J. Thiago Cintra (comp.), *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Chile*, Estudios del CLEE, EST-011-87, México, 1987, p. 15.

22. J. Child, *The Inter-American Military System. Historical Development, Current Status, and Implications for US Policy*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Pennsylvania, October 1977, págs. 9-10.

cuenta, pudiesen reaccionar eficazmente. No obstante, ya a mediados de la década de los 50, Washington intentó envolver a América Latina en la idea del "Triángulo Atlántico", según la cual los Estados signatarios del Tratado de Río (1947), es decir, Estados Unidos y los países latinoamericanos, se enlazarían a los miembros de la OTAN en una relación estratégica triangulara).²³ Este proyecto fue resistido por los latinoamericanos, que vieron en el mismo un obstáculo a su flexibilidad diplomática y un vehículo capaz de mezclarles en conflictos sobre los cuales podían ejercer sólo un mínimo o ningún control.

Ahora bien, la soviétización de Cuba luego de 1960 y el impacto ideológico de la Revolución sobre el resto de Latinoamérica, transformó radicalmente las concepciones estratégicas de los estamentos militares en la región. La visión de la guerra de guerrillas basada en el "foquismo" guevarista fue percibida como una amenaza real y concreta para América Latina y los intereses de seguridad norteamericanos en el continente. El anterior concepto de Defensa Hemisférica frente a una amenaza externa de tipo convencional o nuclear cedió su puesto a un escenario acosado por el proyecto castrista, formulado en síntesis por el Che Guevara y dirigido a crear "uno, dos, tres, muchos Vietnam en América Latina", una verdadera pesadilla para los estrategas del Pentágono y sus colegas en nuestra región.

Con diferentes grados de intensidad, la lucha anti-guerrillera ocupó la atención de las instituciones castrenses en la mayoría de nuestros países durante los años 60. De hecho, y a pesar de la violencia de la confrontación entre las Fuerzas Armadas y las guerrillas (urbanas y rurales) en países como Venezuela, Perú y Uruguay, los revolucionarios no lograron acercarse al éxito que Castro obtuvo en Cuba. Los estamentos militares de la región —con sólido apoyo norteamericano— experimentaron un cambio rápido desde su organización tradicional diseñada para la guerra convencional hacia un esquema operativo diferente, capaz de enfrentar con eficiencia la insurgencia revolucionaria. Este cambio tuvo una relevante manifestación a nivel doctrinal: las Fuerzas Armadas latinoamericanas redujeron acentuadamente la prioridad de una guerra externa y colocaron énfasis fundamental en el problema de la subversión (marxista-leninista), lo cual implicaba concentrarse en aspectos de seguridad interna hasta incluir la totalidad del sistema *socio político nacional*.²⁴

23. *Ibid*, p. 9.

24. Véase al respecto: L. Einaudi y A. Stepan, *Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Perú and Brazil*, The RAND Corporation, Santa Monica, April 1971.

Los estrategas militares concluyeron que las nociones de seguridad nacional y de desarrollo socioeconómico estaban íntimamente ligadas, que los sectores políticos civiles no eran capaces de enfrentar adecuadamente la subversión y entender su naturaleza, e igualmente que los sistemas democráticos eran demasiado frágiles para contener las presiones subversivas en condiciones de subdesarrollo económico e institucional. Sólo el estamento militar —se argumentaba— podía asumir el control centralizado del poder que presumiblemente resultaría en la conquista del binomio seguridad-desarrollo.

Los regímenes "autoritario-burocráticos", bajo la égida militar, que emergieron en América Latina en la década de los 60 (Brasil en 1964, Argentina en 1966, Perú en 1968, luego Uruguay y Chile) fueron en buena medida el producto de las transformaciones organizacionales y doctrinales originadas a raíz del impacto político-militar de la Revolución Cubana²⁵ Estos procesos dieron al traste con ciertos presupuestos —comunes en medios académicos y oficiales de Estados Unidos— de acuerdo a los cuales la ayuda militar a América Latina contribuiría a profesionalizar a los militares, incrementando así también las posibilidades para la democracia en la región. Esta visión de las cosas establecía un vínculo entre profesionalismo militar y bajos niveles de interés y actividad política.²⁶ Mas lo que ocurrió fue que la nueva visión acerca de la unidad del binomio seguridad-desarrollo, condujo a que el mayor profesionalismo de los estamentos militares latinoamericanos se proyectase al manejo del sistema político, como vía necesaria hacia el logro eficaz de los "objetivos nacionales". De esta manera, la redefinición de la seguridad nacional hasta incluir lo interno e internacional, los aspectos políticos, socioeconómicos y estratégicos llevó a los militares en varios países claves a tomar el poder en base a una perspectiva de largo plazo que en todos nuestros Estados —con excepción, todavía, de Chile— ha culminado en un fracaso.

Desde el ángulo propiamente estratégico, una de las características más notables del contexto regional hasta 1982 fue la ausencia relativa de guerras Inter-estadales de envergadura. Existen razones geográficas, militares y políticas que lo explican. Por una parte, las enormes dificultades del terreno en la mayoría de los puntos de contacto fronterizo en la región, a lo que se añade la precariedad de las vías de comunicación, crean significativos obstáculos a las operaciones militares. Por otra parte, las Fuerzas Armadas latinoamericanas en general, han tenido a lo largo del tiempo escasa capacidad para llevar a cabo efectivas operaciones militares combinadas unas contra las otras (en un marco de guerra convencional). Su actividad se ha enfocado primordialmente hacia lo interno, sus sistemas logísticos y

25. Véase: A. Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton University Press, Princeton, 1971.

26. En parte, esta confusión se deriva de los planteamientos del influyente libro de Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, Harvard University Press, Cambridge, 1957.

de entrenamiento han sido tradicionalmente débiles, su dependencia del exterior para equipos sofisticados ha sido intensa, así como —en ciertos casos, como Argentina por ejemplo— lo han sido sus rivalidades Inter. fuerzas. Por último, los gobiernos latinoamericanos, incluso los gobiernos militares, han sido particularmente sensibles a los posibles efectos políticos y repercusiones económicas desestabilizadoras de las guerras internacionales, lo cual ha introducido un factor de prudencia en este campo en la región.

Sin embargo, si bien la América Latina ha estado básicamente libre de guerras, no ha escapado a los conflictos. Se han producido decenas de disputas (principalmente territoriales) desde los años 60 (y aún antes); varias de éstas enfrentaron Estados de la región a poderes extra-regionales, y en algunos casos hubo movilización de tropas y choques armados. No obstante, procedimientos de apaciguamiento fueron usualmente empleados con éxito, y en aquellas ocasiones en que se dieron confrontaciones abiertas (Honduras y El Salvador en 1969, y Ecuador y Perú en 1980), las mismas tuvieron corta duración y sus costos humanos y materiales no fueron muy altos. Aparte de estos dos casos, sólo en 1978 —cuando se agudizaron las tensiones entre Chile y Argentina en tomo a la disputa por el canal del Beagle— una guerra convencional de intensidad entre Estados latinoamericanos se perfiló como una posibilidad realmente creíble. Ahora bien, debo enfatizar el punto, las controversias fronterizas han sido por décadas una fuente de conflicto en el área, y un componente fundamental en las preocupaciones y planes estratégicos de los establecimientos militares latinoamericanos. Significativos esfuerzos y recursos han sido invertidos en la preparación para enfrentar hipótesis de guerra entre países colindantes en la región.

Sin embargo, en los años 70 las guerras entre Estados no fueron centro primordial de inquietud para nuestras instituciones castrenses. El mantenimiento de la estabilidad política interna y el "desarrollo" socioeconómico se convirtieron en los ejes de los estamentos militares gobernantes en Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador y Bolivia. En todos estos países, con intensidad variable y a veces desde perspectivas un tanto divergentes, los militares se comprometieron con ambiciosos proyectos de crecimiento económico y organización corporatista de la sociedad ²⁷

Al hacerlo, el sector castrense latinoamericano (con una que otra excepción) asumió una responsabilidad institucional llena de riesgos. La superación del subdesarrollo es un objetivo que hasta ahora ha eludido a las sociedades latinoamericanas y sus grupos dirigentes, y los militares no han escapado tampoco a este destino. El decepcionante desempeño de los regímenes burocrático-autoritarios

27. En relación a este punto puede consultarse el libro de J. Malloy (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1977.

quebró el mito de que los gobiernos militares están menos sujetos que las administraciones civiles a los vicios de incoherencia en las políticas públicas, ineficiencia, corrupción, inestabilidad y hasta demagogia. Aún más, el ejercicio del poder político en función de objetivos que comprometieron a la institución (y no a caudillos o camarillas aisladas), fue altamente negativo para la cohesión interna del sector castrense, para su capacitación profesional en los terrenos específicos de su competencia, y para su imagen en la sociedad.

La guerra argentino-británica por el control de las islas Malvinas (1982) tuvo lugar en un momento en el cual algunos de los regímenes militares, establecidos desde los años 60 ó 70, o bien sólo recientemente habían entregado el poder a los civiles, o bien atravesaban el difícil proceso de transición desde el autoritarismo castrense a nuevos experimentos democráticos. El cultivado mito de las presuntas capacidades de las instituciones armadas latinoamericanas para gerenciar el desarrollo se había derribado estrepitosamente, y el mal concebido intento de los militares argentinos de recuperar las Malvinas a través de un sorpresivo acto de fuerza, en no poca medida se originó en el deseo de encubrir los fracasos del régimen, y de prolongar —con ese gesto de afirmación nacionalista— el mando castrense.

A pesar de los valientes esfuerzos de la Fuerza Aérea Argentina en sus combates contra la flota británica, y de algunas acciones aisladas de otras unidades militares, el desempeño global de las fuerzas argentinas fue patéticamente deficiente²⁸ La derrota argentina asestó un severo golpe a la auto-imagen de los militares latinoamericanos en general —con la posible excepción de las Fuerzas Armadas Chilenas. No obstante, el conflicto tuvo desde su punto de vista un resultado positivo, pues expuso, en el duro terreno de la experiencia, las graves deficiencias en la organización, entrenamiento, estructuras de mando, capacidades logísticas y de equipamiento de la que se consideraba una de las más competentes y técnicamente avanzadas instituciones armadas de la región

Esta constatación de la verdadera realidad arrojó serias dudas sobre las habilidades profesionales —como instrumentos de combate— de la totalidad de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, creando al mismo tiempo todo género de dudas e interrogantes sobre la validez de las concepciones estratégicas hasta entonces

28. La bibliografía sobre la guerra de las Malvinas es muy amplia. Como referencia, pueden consultarse los siguientes trabajos: J. Record, "The Falklands War", *The Washington Quarterly*, Autumn 1982; L. Freedman, "The War of the Falkland Islands", *Foreign Affairs*, Vol. 61, No 1, Fall 1982; A. Romero, "*Las Malvinas: Lecciones Militares de un Conflicto*", SIC, Caracas, Marzo 1983.

prevalecientes en tomo a la seguridad nacional y continental. La experiencia de las Malvinas constituyó así una especie de catalizador, que generó un proceso de auto-evaluación centrado en el firme propósito de mejorar las cualidades de las instituciones castrenses latinoamericanas como fuerzas militares, es decir, como instrumentos de combate (para la guerra convencional y no-convencional) al servicio de la política del Estado.²⁹

La guerra en el Atlántico Sur desacreditó acentuadamente ante el sector castrense regional los escenarios de conflicto bélico basados en la tradicional visión Este-Oeste. El llamado Sistema de Defensa Interamericano siempre había funcionado como una alianza anticomunista, y si bien el Tratado de Río no tomaba en cuenta un escenario tan singular como el que se planteó en la guerra entre Argentina y Gran Bretaña (dos aliados de Washington), los militares latinoamericanos reaccionaron con inocultable frustración y hasta indignación ante el apoyo político y operacional norteamericano al gobierno y las fuerzas británicas. La percepción de Estados Unidos como un aliado poco confiable se hizo más intensa, así como la convicción de que las instituciones castrenses de la región deben mejorar profesionalmente y diversificar sus fuentes de abastecimiento. La experiencia de las Malvinas colocó además un pesado signo de interrogación sobre el porvenir de un Sistema de Defensa que no funcionó, en un momento clave, para uno de sus más prominentes miembros en Latinoamérica.

Conviene dejar claro que el cuestionamiento a los presupuestos en que inicialmente descansaba el Sistema de Defensa Interamericano precedió a la guerra de las Malvinas; esta última experiencia lo que hizo fue acelerar un proceso que ya venía gestándose desde los años 60 y 70.³⁰ Como apunta Portales, "las diferencias de intereses entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, que habían quedado congeladas por la Guerra Fría, reaparecieron durante los años sesenta y setenta; el desarrollo de las Fuerzas Armadas, en especial en los países de América del Sur, no obedeció más exclusivamente a los propósitos de la seguridad interamericana, sino que se dieron procesos independientes, posibilitados por la menor concentración de poder mundial y por la proliferación de centros de

29. Este proceso de autoevaluación crítica se ve reflejado particularmente en las publicaciones castrenses en Argentina, Brasil, y Venezuela (*Revista de las Fuerzas Armadas* y *Revista de la Armada*).

30. John Child, *Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1978*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1980.

abastecimiento militar. Aunque no puede hablarse de una confrontación de intereses de seguridad, los gobiernos y los establecimientos militares de la región obtuvieron crecientes grados de autonomía frente a Estados Unidos para definir cuáles eran los problemas de seguridad a los que debían dar respuesta".³¹

Ahora bien, lo que hizo el conflicto del Atlántico Sur fue acentuar esas diferencias de intereses entre Estados Unidos y sus aliados latinoamericanos en materia de seguridad regional y global. Entre otras cosas, la experiencia de las Malvinas dio ímpetu a los programas nucleares argentino, brasileño y chileno, y no sería sorprendente que la "opción militar" (nuclear) adquiriese paulatinamente legitimidad (en especial en Argentina) como una necesidad imperiosa de la defensa nacional. Por otra parte, si bien es cierto que esa guerra asestó un rudo revés al prestigio del sector castrense regional, tal efecto no ha significado una reducción de la participación militar en los presupuestos de los distintos Estados de la zona. Muy al contrario, los eventos de 1982 dieron a las Fuerzas Armadas latinoamericanas nuevos elementos de juicio para proponer su modernización. La agresión británica mostró que la guerra convencional a escala no subestimable es posible, costosa, y difícil, y —además— que los países latinoamericanos y sus establecimientos armados deben estar preparados a llevarla a cabo si así lo imponen las circunstancias.

Una de las más complejas y perturbadoras consecuencias de la experiencia de las Malvinas es que puede de hecho haber acrecentado las probabilidades de nuevos conflictos bélicos inter-Estadales en América Latina. Son dos las razones que lo explican. De un lado, puede decirse (y no sólo en forma metafórica) que la guerra (convencional) fue realmente probada por uno de los más numerosos e influyentes establecimientos militares de la región (el argentino), con repercusiones profundas en todo el resto del sector militar del área. La derrota, y la exhibición de los graves defectos de diversa índole en la capacidad operacional argentina, han motivado entre las Fuerzas Armadas regionales una intensa búsqueda de alternativas de mejoramiento profesional como *máquinas de guerra* (y no como policías internas disfrazadas de ejércitos, o simples organizaciones ornamentales para hacer desfiles y desplegar los símbolos patrios). Sin un adecuado *control político*, las ahora más eficientes Fuerzas Armadas de la zona no necesariamente van a restringirse a adoptar una postura de prevención y disuasión, sino que podrían verse tentadas a hallar la justificación de su creciente costo (y la corroboración de su superior competencia militar) en el campo de batalla, por razones no siempre convincentes.

31. Carlos Portales, "Sudamérica: Seguridad Regional y Relaciones con Estados Unidos", *Estudios Internacionales*, No 75, 1986, p. 281.

De otro lado, y aunque resulte un tanto paradójico, la erosión de la influencia política y estratégica de Estados Unidos sobre América Latina, así como el deterioro de las instituciones políticas y militares del sistema interamericano, es un factor que —en ausencia de alternativas viables— hace más difícil la tarea de moderar y limitar los conflictos en la región latinoamericana, o de dirigir la atención y energías militares hacia amenazas más abstractas —como por ejemplo la de un ataque soviético-cubano. Sería irónica, pero no puede descartarse, la posibilidad de que la experiencia de las Malvinas haya generado entre nuestras instituciones armadas una búsqueda de adversarios entre sí mismas.

Lo que sí luce claro es que la experiencia de las Malvinas modificó, por una parte, la visión de la guerra entre las instituciones militares del área (que dieron un giro en su foco de interés a favor de la guerra convencional, considerada como una posibilidad muy tangible); por otra parte, y aunque pueda parecer contradictorio, el período post-Malvinas introdujo un alto grado de incertidumbre en las Fuerzas Armadas del área en lo relativo a la naturaleza de su misión en nuestras sociedades. Una vez desvalorizado el marco Este-Oeste, y luego del fracaso de las experiencias de autoritarismo castrense, el mundo militar latinoamericano ha entrado en una etapa inédita, en la que el renacimiento democrático al mismo tiempo de impulsar la búsqueda intelectual, pareciera a veces constituirse en obstáculo para la clarificación del rol de los militares. En ocasiones, las nuevas democracias lucen tentadas a marginar a sus elementos castrenses, que son vistos como una especie de reliquia de un pasado al que se preferiría olvidar. Un caso particularmente revelador es el de Argentina. En una encuesta reciente se interrogaba a los oficiales en estos términos: "¿Cuáles son las tres misiones del Ejército argentino?, y agregue una cuarta". En buen número de respuestas, oficiales con veinte o más años de servicio decían: "Cuando ingresé al Colegio Militar la misión era X, después aparecieron otras. En este momento, sinceramente, no tengo la menor idea de cuál sea la misión".³²

Sin embargo, desde el punto de vista doctrinal en un sentido general, el sector castrense regional se inclina actualmente por alguna de tres vertientes de pensamiento, de las cuales la más importante y original es la que intenta renovar las concepciones de seguridad para adaptarlas a un contexto democrático y transformarlas en instrumentos de cooperación y no de conflicto entre los países latinoamericanos.

La primera vertiente está constituida por el legado, aún bastante influyente, de la Doctrina de Seguridad Nacional. Si bien es cierto que las concepciones que inspiraron a los regímenes castrenses de los lustros anteriores han dejado de servir

32. Citado en C. Moneta, "Doctrinas de Seguridad y Proceso Político", en J. Thiago C. (comp.), *ob. cit.*, (Argentina), p. 34.

de puntos de partida exclusivos para definir los ámbitos y las políticas de seguridad del Estado, es también correcto señalar que "esta declinación del poder militar al interior de los países no significa (la desaparición) de la Doctrina de Seguridad Nacional y su sustitución definitiva por un pensamiento coherente con el régimen democrático".³³ Resulta desalentador —pero irrefutablemente real— constatar la permanencia de los rasgos autoritarios de la Doctrina en la visión conceptual de determinados grupos militares en la región. Como apuntaba en un importante seminario celebrado en 1987 el Dr. Jacques Ginesta (Presidente de la Asociación de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del Uruguay): "La Doctrina de Seguridad Nacional dejó, ya sobre el final del régimen (militar uruguayo) de ser una ideología justificatoria del poder militar, por un cambio sustancial de contexto, que culminó con el retiro de los militares del poder civil. Pero ello no significa que dicha ideología no siga teniendo vigencia entre los militares, como elemento reforzador de la ideología del endogrupo". Más aún, Ginesta llega a afirmar que lo expuesto "tampoco significa que la (Doctrina) haya dejado de funcionar como (concepción) de seguridad del gobierno nacional (del Uruguay)"³⁴ a pesar del carácter democrático de este último.

Una segunda vertiente, de gran interés teórico, y que podría aún recobrar posiciones como punto de referencia ideológico en el futuro latinoamericano, es la representada por la peculiar elaboración llevada a cabo en el seno de las Fuerzas Armadas peruanas en los años 60 y 70, elaboración teórica que es todavía reivindicada por algunos de sus principales exponentes y practicantes, como por ejemplo el General (r) Edgardo Mercado Jarrín. Según este oficial, la versión peruana de la Doctrina debe ser claramente diferenciada de las que predominaron en el Cono Sur del continente. En el caso peruano, la visión de seguridad del sector castrense se diferencia de otras concepciones por su origen, sus contenidos y por "la praxis que se expresó en el propio proceso revolucionario". "En cuanto a su origen, la doctrina de Seguridad Nacional surge en el Perú concebida y elaborada por militares peruanos sin ninguna relación con la doctrina norteamericana. La doctrina peruana de Seguridad Nacional plantea desde su inicio una posición trascendental y diferente: la seguridad debe estar al servicio del bienestar y no lo contrario, como ocurre en EE.UU. y otros países latinoamericanos".³⁵

33. Portales, *ob. cit.*, p. 311.

34. En: J. Thiago C., (comp.), *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Uruguay*, Estudios del CLEE, EST-015-87, México, 1987, p. 18.

35. E. Mercado Jarrín: "Las Doctrinas de Seguridad y Fuerzas Armadas en Latinoamérica", en J. Thiago C. (comp.) *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Perú*, Serie Estudios del CLEE, EST-13-85, México, 1987, p. 12.

Otras diferencias que señala Mercado tienen que ver con la "visión geopolítica centrada en un nuevo conflicto Norte-Sur", la idea de que "el enemigo principal es el subdesarrollo", "los grandes desequilibrios estructurales de la sociedad y no el comunismo", una posición tercermundista caracterizada por "la equidistancia de los centros de poder", el "sentido humanista" y la "vocación social", todo ello orientado hacia la "seguridad del pueblo", bajo una noción de la lucha antisubversiva que se afirma en una "actitud preventiva de carácter prioritario y permanente" ³⁶

El cuestionable y eventualmente desastroso desempeño del régimen militar "revolucionario" peruano no debe ocultar que, ciertamente, su basamento ideológico se distinguió por un conjunto de nociones (y una retórica) en diversos sentidos distinta a la de los regímenes argentino, uruguayo, chileno y brasileño. Repito: dejando de lado la validez o no de esas concepciones, y los resultados prácticos de su aplicación, la versión peruana de la Seguridad Nacional sigue teniendo atractivo en ciertos sectores castrenses de la zona, como una especie de populismo militar ajeno al autoritarismo elitesco que prevaleció en el Cono Sur.

Por último, y de manera más esperanzadora, hay que dar cuenta del esfuerzo que se ha venido haciendo en algunos de nuestros países, y principalmente en Venezuela, para ajustar las nociones de seguridad y defensa a las realidades de la democracia, con el objeto igualmente de abrir canales de cooperación entre nuestros Estados, que minimicen el potencial de conflicto y maximicen las posibilidades de colaboración regional.

Los lineamientos esenciales de esta versión democrática de la Seguridad Nacional han sido expuestos en varios ensayos analíticos por diversos autores venezolanos,³⁷ y esta vertiente de pensamiento ha hallado eco en países como Argentina, colocados en el difícil punto de transición entre autoritarismo y democracia. El pensamiento democrático sobre la Seguridad y Defensa intenta lograr un equilibrio entre los distintos valores que animan la vida colectiva de una sociedad pluralista, dando rango equivalente a la libertad, el orden, el desarrollo y la seguridad, y otorgando al sector militar un rol de *disuasión*, que reduzca la amenaza a otros Estados pero al mismo tiempo garantice la protección propia. Estas concepciones, acá apenas esbozadas, tienen que convertirse en la guía de un

36. *Ibid.*

37. Véase el libro, ya citado, compilado por A. Romero, *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*.

pensamiento estratégico para una Latinoamérica orientada hacia una mayor cooperación, y dotada de más modernos mecanismos —teóricos y prácticos— para el logro de la seguridad y la preservación de la paz. Las manifestaciones más concretas de esta nueva visión conceptual serán objeto de análisis en las secciones subsiguientes de este estudio.

2.3. La Realidad de los Conflictos Regionales y el Problema de la Democracia.

América Latina no sólo no es una región ajena a los conflictos, sino que de hecho puede considerarse una parte altamente conflictiva del mundo. En lo que respecta exclusivamente a los conflictos *internacionales*, Wolf Grabendorff ha formulado una tipología que alcanza cinco categorías, que son éstas: 1) Conflictos entre *sistemas*, enraizados en diferencias ideológicas que a su vez conducen a controversias entre dictaduras y democracias, regímenes civiles y militares, o entre modelos capitalistas y socialistas. 2) Conflictos de hegemonía, que tienen su origen en las pretensiones de supremacía por parte de potencias foráneas o aún regionales. 3) Conflictos territoriales, usualmente derivados de los litigios fronterizos que han sido por tradición fuente de incesantes tensiones en el área. 4) Conflictos por recursos, que se desprenden de la competencia en torno al abastecimiento de materias primas claves (como petróleo y gas), y en relación al uso de recursos hidráulicos y de las zonas económicas marítimas. 5) Conflictos migratorios, que no son hasta ahora muy numerosos, pero que podrían llegar a tener mayor importancia debido a las crecientes disparidades en los niveles de progreso socioeconómico de distintos Estados latinoamericanos. Un ejemplo de la incidencia del tema migratorio en las tensiones entre países de la región lo ofrece el caso colombo-venezolano.³⁸

A los factores de conflicto señalados por Grabendorff, habría que añadir otros tres elementos que ya han sido tocados en páginas anteriores, pero que ameritan un tratamiento más detallado. Me refiero, en primer lugar, al problema de la fragilidad de las democracias en América Latina y a los riesgos de regresión autoritaria. En segundo lugar, a lo que el analista brasileño Antonio Carlos Pereira ha denominado el riesgo de desempleo estructural de las Fuerzas Armadas de la región³⁹ fenómeno que se agrava por la posibilidad de la transferencia de tensiones al plano externo. Por último, se plantea la situación paradójica de que el deterioro de los mecanismos del Sistema de Defensa Interamericano, plasmados en el TIAR, en lugar de mejorar

38. W. Grabendorff, "Las posibilidades de conflicto regional y el comportamiento en conflictos interestatales en América Latina", *Mundo Nuevo*, U.S.B., Caracas, Nos. 17 y 18, Julio-Diciembre 1982, págs. 58-59.

39. A. C. Pereira, "Aspectos totalizadores de la Seguridad Nacional", en Thiago Cintra, *ob. cit.* (Brasil), p. 23.

la situación de seguridad regional puede más bien contribuir a deteriorarla, pues como lo expresa nítidamente Grabendorff, "las posibilidades de conflicto en América Latina han aumentado con la disminución de la capacidad de Estados Unidos para aplicar presiones efectivas" ⁴⁰

Cada uno de los asuntos indicados podría en sí mismo ser objeto de un detallado análisis monográfico. Acá sólo es posible afrontarlos someramente, con el propósito de sentar las bases de la tercera parte de este estudio en la cual discutiré los fundamentos de una más amplia, y quizás también más sofisticada visión de la defensa para los países de la región, así como de las perspectivas de cooperación en materia de seguridad regional.

Aparte de otras muchas razones, el tema de la fragilidad de las democracias latinoamericanas tiene relevancia por las — a mi modo de ver — exageradas expectativas que en años recientes se han venido creando en el área respecto al potencial del proceso de democratización para resolver múltiples problemas de la Región, y hacer más sólidos los pilares de nuestro desarrollo y seguridad. Desde luego que lo deseable sería que la democracia se hiciese una realidad permanente en América Latina, pero desafortunadamente la historia y las circunstancias presentes y previsibles sugieren que semejante esperanza es excesivamente optimista, y que no es conveniente basar las concepciones y proyectos respecto a la seguridad regional únicamente sobre la premisa de la vigencia de la democracia en la zona. Dicho en otras palabras, para reducir los riesgos de conflicto y de guerra en la región es necesario elaborar planteamientos y generar planes *que tomen en cuenta la posibilidad de que los actores en juego no sean en su totalidad —tal vez ni siquiera en su mayoría— Estados democráticos*. Hacer lo contrario, es decir, pensar en la paz y seguridad regionales (entre Estados) como *sinónimos* de democratización, envuelve el peligro siguiente: ¿y qué hacer si las democracias no son capaces de sostenerse?, ¿habría que abandonar entonces toda perspectiva de avance hacia estructuras que tiendan a reducir tensiones y hacer más firmes los fundamentos de la paz entre nuestros países?

40. Grabendorff, *ob. cit*, p. 56.

Los temas del intervencionismo militar en la política latinoamericana, la ruptura de la democracia, el golpe de Estado, y los regímenes autoritarios han sido profusamente estudiados en la literatura especializada.⁴¹ Ha sido menos tratado, sin embargo, el problema de cuales son los factores y circunstancias que favorecen la *no-intervención* de los militares en la acción política directa como institución de gobierno. En relación a éste importantísimo asunto, Peter Calvert hace un breve aporte y sostiene que existen tres circunstancias proclives a disminuir o eliminar el intervencionismo militar. La primera y mejor —afirma— es la “abolición de las Fuerzas armadas”. La segunda es “la existencia de un régimen internacional favorable”, y la tercera (cita el caso venezolano), la “reducción cuantitativa y la consecuente profesionalización de las fuerzas armadas, recompensándolas por la aceptación de un rol no-político con un área de competencia bien definida”. No obstante, el propio Calvert señala que “la mayor parte de éstos esfuerzos han fracasado, y en no pocas ocasiones debido al interés de los políticos civiles por convocar nuevamente a las Fuerzas armadas a la arena política en su propia defensa”.⁴²

A pesar de la amplia cobertura de su análisis, Calvert pasa por alto una constatación que —por dura que sea— es inevitable: el golpismo militar en América Latina tiene mucho que ver con el (mal) manejo de la democracia por parte del liderazgo civil. En estos tiempos, tal y como ha ocurrido otras veces en las pasadas cuatro décadas, América Latina está viviendo una situación en extremo paradójica. Por un lado, atravesamos un grave deterioro socioeconómico, y por otro lado están brotando de nuevo los regímenes democráticos, democracias que —sin excepción— tienden a exaltar e incrementar las expectativas de las mayorías, expectativas que especialmente en este período son muy difíciles de satisfacer. La fragilidad de la democracia en nuestra región no es el producto de alguna presunta tendencia congénita al golpismo de parte de las instituciones militares, sino más bien el resultado de *la manera en que se gestionan los regímenes democráticos en nuestros países*.

41. Sólo mencionaré el que en mi opinión sigue siendo uno de los mejores trabajos sobre estos temas, a pesar de haber sido publicado en 1971. Se trata del estudio de Oscar Cuéllar, "Notas sobre la participación política de los militares en América Latina", Aportes, París, N° 19, enero 1971.

42. Peter Calvert, "La desmilitarización en América Latina", en Barros, Blakemore, et. al., Los militares: *¿El retorno a los cuarteles?*, Fundación del Tercer Mundo, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, p. 45.

Por lamentable que ello sea, los recurrentes ciclos de fracaso democrático e implantación autoritaria han fortalecido políticamente a las instituciones militares, en ocasiones hasta extremos inaceptables dentro de cualquier esquema —por débil que sea— de pensamiento liberal. Lo cierto es que en algunos países de la región los militares son a veces la institución mejor organizada, con el más claro concepto de misión y la mejor definida línea de autoridad. También se presenta el caso de que esa institución concentre capacidades importantes en terrenos claves tales como —entre otros— la ingeniería civil y de comunicaciones, todo lo cual contribuye a acrecentar su peso específico en nuestras sociedades.»⁴³ En países más avanzados, como Brasil y Argentina, las Fuerzas Armadas prácticamente se han reservado posiciones de gran influencia burocrático-económica aún dentro de los sistemas civiles restaurados, posiciones que en Brasil específicamente se complementan con prerrogativas —nunca abandonadas— con respecto al orden interno.⁴⁴

Este cuadro lo que nos indica es que en Latinoamérica la supervivencia de regímenes democráticos —con escasísimas excepciones— es precaria, para decir lo mínimamente realista. Si vamos a fondo en el estudio de las actuales circunstancias del continente, es posible constatar que las cosas no han cambiado demasiado desde los años 60 y 70, particularmente en relación a la cuestión militar. Por una parte, en la gran mayoría de los casos (y con la parcial excepción argentina), los militares que devolvieron el poder político en años recientes se eximieron de cualquier responsabilidad sobre sus actuaciones. Por otra parte, como señala Crawley, "en ningún caso los civiles se han puesto a desarrollar, dentro de sus propias filas, a los especialistas en temas militares que le darían sustancia a la teoría de la subordinación militar al poder civil".⁴⁵ Por último —y ésta es otra observación relevante de Crawley— los Estados Unidos han promovido estos últimos años una nueva estrategia de "conflictos de baja intensidad", que en esencia vuelve a enfatizar la concentración del esfuerzo militar en aspectos de seguridad interna, tratando de orientar de nuevo a las instituciones castrenses hacia las cuestiones socioeconómicas como fundamento de la defensa nacional. En conjunto, lo que se ha producido en el último decenio, "más que un cambio cualitativo, es una pausa para traducir a nuevo lenguaje las premisas de los años 60".⁴⁶

43. Véase, Marc Falcoff, "Military and Strategic Issues in Latin América", *AEI Foreign Policy and Defense Review* (s.f.).

44. Eduardo Crawley, "Los militares, dos décadas después", *El Universal*, Caracas, 23-05-88.

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

Aún si la percepción de Crawley resultase exagerada, hay una verdad medular en su planteamiento, que tiene que ver con la ya mencionada precariedad del proceso de democratización continental. Esta constatación plantea dos problemas: en primer término, y como ya se adelantó anteriormente, sería poco útil centrar de manera exclusiva las concepciones y planes dirigidos a posibilitar la reducción de tensiones y mantenimiento de la paz entre Estados del área sobre la premisa de que, para que haya paz y se minimicen los conflictos, esos Estados tienen que ser democráticos. Semejante premisa posee, como ya intenté indicar, el gravísimo in-conveniente de la fragilidad de nuestras democracias. Por otra parte, sin embargo, hay que hacer lo posible por preservar nuestras democracias, y uno de los caminos para lograrlo consiste en encarar frontalmente los temas de la defensa y de la relación cívico-militar, y, por supuesto, de la gestión honesta y eficaz de los asuntos públicos en democracia. Este último punto no puede ser objeto de discusión en este estudio, y me he pronunciado al respecto en otro trabajo.⁴⁷ No obstante, pienso que el presente análisis puede en alguna medida contribuir al esclarecimiento de los otros temas mencionados. En todo caso, y para sintetizar lo que hasta ahora he querido decir en esta sección, comparto la tesis de Portales según la cual "la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil es una tarea de largo aliento que dependerá de un complejo conjunto de factores, uno de los cuales, sino el más importante, es el funcionamiento eficaz del sistema político democrático".⁴⁸

Ya hice referencia previamente a la paradoja de que el debilitamiento de la Doctrina de Seguridad Nacional puede significar la transferencia de tensiones al plano externo. Para las democracias latinoamericanas, y para nuestras instituciones castrenses, el dilema es grave: Por una parte, es necesario rechazar los intentos de restablecer la legitimidad que un tiempo se pretendió otorgar a la Doctrina de Seguridad Nacional y su visión del "enemigo interno". De otro lado, sin embargo, hay que evitar el otro extremo que implica la adopción de una política externa agresiva, que intente proyectar las energías del elemento castrense en nuestros países más allá de las fronteras de cada Estado. ¿Cómo superar el problema que algunos⁴⁹ han calificado como desempleo estructural de las Fuerzas Armadas nacionales en el continente?

47. Me refiero a mi libro, ya citado, *La Miseria del Populismo*.

48. C. Portales, *ob. cit.*, p. 311.

49. A. C. Pereira, *ob. cit.*, p. 35.

Este es un problema real y sentido desde el punto de vista doctrinario, en mayor o menor grado, por el elemento castrense regional. Como señala el analista brasileño Alexandre de Barros, se trata de hallar un papel legítimo para los militares, que no se fundamente en la presunción de que "los enemigos del país están dentro de él, ya sea como ciudadanos al servicio de potencia extranjera, ya sea como extranjeros al servicio de países enemigos".⁵⁰ ¿Cuál puede ser ese papel legítimo?, ¿cuál es la mejor vía para formularlo conceptualmente y llevarlo a cabo en la práctica en términos organizacionales, logísticos y operativos?

El propio de Barros nos orienta hacia otro aspecto —relacionado al anterior— que quisiera destacar acá. Se trata de la también paradójica situación de que lo que Augusto Varas ha llamado "la crisis terminal de hecho del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca" (TIAR)⁵¹ se ha convertido también en fuente de problemas, a medida que los Estados latinoamericanos compiten por una mayor autosuficiencia estratégica. Con acierto, Barros indica que durante el período de predominio norteamericano hasta mediados de los años setenta, los conflictos regionales en América del Sur tenían en efecto menor probabilidad de estallar: "Para ser más explícitos, la posibilidad de guerra inexistía. El entrenamiento que los oficiales (latinoamericanos) recibían, representaba una falta de estímulo para que pensarán en entrar en conflicto con sus vecinos en el continente. Si todo esto no fuera suficiente, aunque hubiera la idea no existirían los medios. En suma, los Estados Unidos, como la potencia más interesada en la estabilidad del continente, detentaban, en condiciones de monopolio, los medios de hacer la guerra".⁵²

Esta situación ha cambiado radicalmente en los últimos quince años; ahora los países latinoamericanos han multiplicado sus fuentes de suministro de armamentos, y esto, unido al debilitamiento de la hegemonía norteamericana en el área y a la pérdida de efectividad y prestigio de los mecanismos jurídicos del Sistema Interamericano, ha contribuido también a acentuar en alguna medida las

50. A. de Barros, "Los problemas de la transición democrática en el frente militar: la definición del papel de los militares, el cambio en la doctrina y la modernización del país", en Thiago Cintra, *ob. cit.*, (Brasil), p. 61.

51. Augusto Varas, "El futuro de las relaciones hemisféricas de seguridad", en *Defensa y Desarme*, Vol. 2, No 2, Abril-Junio 1987.

52. Barros, *ob. cit.*; p. 61

posibilidades de conflicto en la región. Como se muestra en el siguiente cuadro, América Latina incrementó el gasto militar a tasas muy superiores a los promedios mundiales entre 1976 y 1982 (con la excepción de 1978 y 1979), aumentando notablemente los recursos destinados para fines bélicos. Igualmente, la región en su conjunto incrementó su participación en la importación de armas pesadas del Tercer Mundo de 7.1 en el quinquenio 1965-69, a 9.1 en 1970-74, 9.4 en 1975-79, y 13.5 en 1980-84.⁵³ Las tendencias de aumento han persistido hasta hoy (1988) con pocas excepciones, y ello a pesar del peso financiero que impone a nuestros países el masivo endeudamiento externo.⁵⁴

Cuadro Nº 1
TASAS ANUALES DE AUMENTO DEL GASTO MILITAR
(porcentajes)

	Sudamérica	América Central	Mundial
1976	10,9	13,9	1,3
1977	6,7	27,0	1,8
1978	-1,0	6,5	2,7
1979	0,0	7,3	4,2
1980	1,5	0,0	0,7
1981	3,0	8,6	2,2
1982	48,0	5,1	5,7
1983	-10,9	6,4	2,1
1984	-7,5	4,7	4,2

Fuente: SIPRI *Yearbook 1985*, p.271

53. Véase: Portales, *ob. cit.*, p. 313.

54. Colombia dobló su presupuesto militar para 1988, y Venezuela asignó significativas sumas adicionales este año para la adquisición más de 80 tanques ligeros británicos "Scorpion", y otros equipos sofisticados.

Lo que tiene que quedar claro —antes de proceder a esbozar algunas respuestas y salidas a los asuntos acá reseñados— es que la definición de los intereses de seguridad entre los países latinoamericanos no es de carácter consensual, y "resulta más bien de perspectivas contrapuestas que tienen los distintos actores en sus sistemas políticos internos".⁵⁵

Cuadro Nº 2

VALOR DE LAS TRANSFERENCIAS DE ARMAS Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE AMÉRICA DEL SUR POR PAÍS PROVEEDOR

(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

Proveedor	1965-1974	%	1973-1977	%	1978-1982	%
E.E.U.U.	722	36,4	593	20,5	455	6,7
U.R.S.S.	30	1,5	550	19	525	7,7
Francia	463	23,3	470	16,2	1.825	26,8
Gran Bretaña	260	13,1	525	18,1	715	10,5
Canadá	172	8,7	25	0,9	2/	
RFA	135	6,8	325	11,2	405	5,9
Italia	1/		130	4,5	950	13,9
Otros	200	10,2	280	9,6	1.940	28,5
TOTAL	1.982	100	1.898	100	6.815	100

1/ En éste período Italia está incluido en la categoría "otros"

2/ En éste período Canadá está incluido en la categoría "otros"

Fuente: *World Military Expenditures and Arms Transfers 1965-1974, 1946-1977, 1972-1982*, ACDA, Washington.

55. Portales, ob. cit, p. 291. Arriagada observa, a manera de ejemplo, que el pensamiento geopolítico argentino está "dramáticamente marcado por lo que denuncia es el 'expansionismo brasileño'".

Ob. cit., p. 13

Las posibilidades de minimizar el impacto negativo que pueda tener esta situación, y de canalizar más eficazmente el potencial de cooperación intra-regional en el terreno de la defensa, cubre varios ámbitos, entre los cuales ocupan posición preeminente los siguientes: 1) Los problemas conceptuales de la defensa, estrechamente vinculados a los de la legítima función de la institución militar en nuestras sociedades. 2) La cuestión de los armamentos y su incidencia en la posible generación o control de conflictos. 3) La recomposición de las Fuerzas Armadas y de las relaciones cívico-militares, que a su vez puede subdividirse en tres temas: a) El problema del cambio de perspectiva ideológico-conceptual en torno a los problemas de defensa, b) La cuestión internacional y el contexto latinoamericano ante el debilitamiento de los esquemas tradicionales y la ausencia de un marco alternativo, c) Los proyectos concretos de cooperación regional en defensa y seguridad. Estos serán los temas a ser tratados a continuación.

3. Posibilidades de Cooperación Regional en Materia de Seguridad y Defensa.

3.1. Un Marco Conceptual: Guerra Convencional y Disuasión.

Es difícil disentir con el siguiente juicio de Carlos Portales: "Las relaciones entre los países sudamericanos han estado guiadas por una noción del interés nacional con sesgos excluyentes y una fuerte influencia geopolítica... La proyección de estas tendencias competitivas no puede servir de fundamento a relaciones de seguridad en la región que enfatizan los intereses comunes entre los países sudamericanos"¹ La apreciación es válida, pero ¿qué hacer al respecto?

En su contenido medular, la argumentación expuesta en las dos primeras partes de este estudio se dirigió a mostrar que, si queremos ser mínimamente realistas, debemos admitir que las posibilidades de cooperación entre nuestros países —en cualquier terreno e incluido por supuesto el de la defensa— *tienen que partir del respeto al interés nacional de los Estados*, y buscar fórmulas que hagan efectiva la reconciliación de esos intereses con proyectos conjuntos para beneficio de todos.

1. Portales, *ob. cit.*, págs. 324-325.

De poco vale quedarse en lamentaciones acerca de lo escasamente alentadora que luce la realidad de las cosas; hay que afrontar esa realidad tal como es y procurar cambiarla gradualmente, con un sano criterio de equilibrio y sin pretensiones que excedan el potencial concreto de nuestros países y sus establecimientos militares para avanzar por una determinada vía. Dicho en otros términos, la *maximización de los intereses compartidos entre los países latinoamericanos en materia de defensa*, exige percatarse no sólo de lo que es deseable, sino también de lo que es prudente acometer a objeto de impedir nuevos fracasos enraizados en el predominio de concepciones utópicas carentes de un adecuado sentido de los límites.

En este orden de ideas, y como preludeo a un examen más detallado de las opciones que se perfilan en el campo de la cooperación regional sobre defensa, creo conveniente discutir algunos aspectos básicos relativos al tema militar en el mundo contemporáneo. Como se verá, mi propósito es contribuir en alguna medida a dar al debate estratégico en nuestro medio un mayor nivel de rigurosidad conceptual, para lo cual es necesario analizar algunos problemas de la guerra convencional entre Estados, las dificultades y perspectivas de la disuasión convencional, y (en las secciones subsiguientes) la viabilidad y eficacia que podría tener la adopción de "medidas de confianza mutua" orientadas a reducir los celos entre nuestros establecimientos militares, así como los nuevos elementos que dentro del contexto esbozado introducen recientes desarrollos tecnológicos en el área de los armamentos convencionales.

Creo que la importancia de estos temas aparecerá como obvia en el transcurso de la exposición; no obstante, vale la pena adelantar un punto: uno de los factores —entre otros— que a lo largo de la historia y en nuestros días ha servido y sirve para contener y hasta evitar las guerras ha sido precisamente el *temor a la guerra*, a sus costos humanos, políticos y materiales, y a las terribles consecuencias de diversa índole que usualmente deja a su paso.

En tal sentido, tiene gran relevancia revisar cuáles son las lecciones que arrojaron los enfrentamientos bélicos convencionales entre Estados ocurridos en tiempos recientes (digamos, desde principios de la década del 70) y someterles a un examen crítico, a objeto de determinar qué nos enseñan sobre los costos de las guerras en la presente coyuntura internacional. He escogido, a manera de ejemplos ilustrativos, los casos de la guerra del Medio Oriente en 1973 y la guerra Irán-Iraq, pero también me referiré tangencialmente a la guerra de las Malvinas y a dos conflictos no-convencionales pero de sobresaliente interés, que han sido la invasión israelí al Líbano y la invasión soviética a Afghanistan.

No es necesario para mis propósitos describir en detalle la guerra de 1973 en el Medio Oriente, tarea que ya tuve ocasión de hacer en otro trabajo.² Tan sólo me limitaré a comentar tres lecciones de particular relevancia para las Fuerzas Armadas latinoamericanas. En primer término, en esa guerra se mostró una vez más (como ocurrió en la URSS en junio de 1941 cuando Hitler desató su "operación Barbarroja", y un poco más tarde en Pearl Harbor), que *la sorpresa sigue siendo factible*. A pesar de todos los adelantos tecnológicos, de la experiencia y sofisticación de los servicios de inteligencia de Israel, y de los múltiples signos que se recibieron acerca de los preparativos del enemigo, los árabes (Egipto y Siria) lograron su objetivo de atacar por sorpresa a su adversario (tomando en cuenta, desde luego, que la sorpresa estratégica es una cuestión de grados).³

En segundo lugar, esa guerra puso de manifiesto que en las actuales condiciones, con los armamentos convencionales avanzados que ya están diseminados en muchos países del mundo (incluyendo varios en América Latina), y en vista de los adelantos de la "guerra electrónica" y el letal poderío de nuevos tipos de misiles y municiones, *las confrontaciones bélicas se han hecho en extremo costosas* en lo que se refiere a la *tasa de destrucción* de equipos y a las pérdidas humanas. En un enfrentamiento que apenas duró poco más de dos semanas, ambos bandos perdieron cerca de 3.000 tanques pesados (es decir, una cifra que alcanza un tercio de los tanques desplegados por la OTAN —e incluida Francia— en el frente europeo). El número de aviones de combate perdidos fue también muy elevado, y sólo después de una semana de lucha ambos contrincantes hallaron que sus reservas de municiones se estaban agotando.⁴

Por último, otra significativa enseñanza de esa guerra tiene que ver con las *ventajas que su desarrollo mostró para la defensa*, en relación a la ofensiva: "En consecuencia, hay razones para pensar que en adelante las batallas —aunque no necesariamente las campañas— se harán más difíciles de decidir en los años venideros, y presentarán una acentuada tendencia a degenerar en torneos de desgaste mutuo, prolongándose interminablemente hasta que uno u otro de los bandos suspenda las acciones a causa del desgaste y el agotamiento. En semejantes condiciones el gasto en municiones aumentará enormemente, así como

2. Puede consultarse mi libro. *Estrategia y Política en la Era Nuclear*, TECNOS, Madrid, 1979, págs. 261-271.

3. He discutido ampliamente este tema en mi estudio "Sorpresa, Incertidumbre e Inteligencia Militar", recogido en mi libro *Tiempos de Conflicto. Ensayos Político-Estratégicos*, Ediciones de la Asociación Política Internacional, Caracas, 1986, págs. 163-188.

4. Martín Van Creveid, *Military Lessons of the Yom Kippur War: Historical Perspectives*, SAGE Publications, Beverly Hills-London, 1975, págs. 47-48

las pérdidas humanas y materiales. El peso del poder de fuego se impondrá sobre las acciones de choque, la protección sobre la flexibilidad de movimientos, la masacre frente a la maniobra. Estas, presumiblemente, serán las realidades que caracterizarán las tácticas militares en los próximos tiempos".»⁵

Resulta revelador constatar en qué amplia medida se han cumplido las anteriores apreciaciones durante el curso de la cruenta guerra entre Irán e Iraq. Este ha sido el más brutal de los conflictos entre poderes "secundarios" después de la última guerra mundial. Es difícil acceder a cifras plenamente confiables, pero se estima que esta terrible conflagración ya ha producido alrededor de un millón de muertos en ambos países contendores.»⁶ Esta ha sido una verdadera "guerra total", que ha derrumbado varios mitos y arrojado una serie de enseñanzas de gran relevancia en el marco internacional contemporáneo

El más importante mito que ha caído es el de que una guerra entre naciones "tercermundistas" no podía ser demasiado larga, pues presuntamente sus recursos humanos y materiales —aparte de la intervención de potencias mayores y de los organismos internacionales— no lo permitirían. Semejante idea de las cosas ha quedado flagrantemente desmentida por un conflicto que ya lleva varios años y que no parece tener demasiadas perspectivas de pronta y definitiva terminación.⁷

Las apreciaciones dominantes en torno a la durabilidad de los recursos también se han visto trastocadas. En esta guerra de desgaste ambos países han perdido centenares de tanques, aviones de combate y piezas de artillería, y se calcula que cada nación combatiente ha invertido cerca de 1 billón de dólares al mes en la guerra.⁸ Este conflicto igualmente ha servido para reforzar las ventajas de que —en líneas generales— disfruta la defensa; otro aspecto digno de mencionarse es que, después de los primeros meses de sangrientas batallas, ambos bandos perdieron su sentido de dirección y su brújula estratégica; de hecho, el único patrón consistente en la conducta de los Estados combatientes ha sido su tendencia a ascender en la escala de la violencia cada vez que el contrincante muestra alguna tendencia conciliatoria.⁹

5. *Ibid*, p. 39.

6. Para un excelente recuento de los diversos aspectos de este conflicto, véase el número especial de la revista *Khamsin*, "The Gulf War", Ithaca Press, London, 1986.

7. Véase, Shahram Chubin, "Reflections on the Gulf War", *Survival*, July-August 1986.

8. *Khamsin*, loc. cit, págs. 22-24.

9. *Ibid*, p. 15.

A estas observaciones, Sharan Chubin añade una serie de comentarios que bien merece la pena resaltar. Las guerras, nos dice, se hacen posibles —entre otras razones— debido a cambios rápidos en los balances militares existentes, particularmente cuando hay diferencias entre Estados y uno de ellos percibe una ventaja a su favor, temporal pero pronunciada. El uso de la fuerza se convierte en una posibilidad atractiva si no están presentes limitantes regionales o globales, gracias a la distracción —o hasta la aprobación— de los grandes poderes. En el caso del conflicto Irán-Iraq, afirma Chubin, las realidades observables del balance militar (que aparentemente sugerían una marcada debilidad iraní) figuraron más prominente-mente en los cálculos iniciales de Iraq que las menos tangibles y definibles dimensiones políticas del poder: "Esta experiencia sugiere que la disuasión por medio del despliegue de equipos sofisticados y espectaculares ("flash") —cualquiera sea su verdadera condición militar— puede resultar más efectiva que la confianza en más sólidas pero menos conspicuas manifestaciones del poder militar". (Conclusión que, no obstante, me luce cuestionable, como discutiré posteriormente).

Chubin apunta otras lecciones de esta guerra, por ejemplo, el juego de azar y la incalculabilidad del curso de los eventos en el tiempo; la importancia —si se concluye que la guerra es inevitable o necesaria— de maximizar el efecto de la sorpresa y procurar que sea decisivo; la crucial relevancia de tener fuentes diversas de suministro de armas; la importancia de articular los fines políticos y objetivos militares de la guerra con los medios de que se dispone, así como los riesgos de acrecentamiento de todo tipo de dependencias que puede acarrear una guerra. De paso, indica Chubin (observación de particular trascendencia para América Latina), en ese conflicto Irán e Iraq han quedado más sujetos que nunca a sus establecimientos militares, "condición que otros Estados deberían considerar cuidadosamente antes de contemplar el uso de la fuerza". La guerra no habría tenido lugar, según Chubin, si Irán —en su vorágine revolucionaria— no hubiese desmantelado el sistema disuasivo militar que heredó del régimen anterior. "Restaurar la disuasión —dice con acierto el autor— es infinitamente más difícil y costoso que mantenerla en el mundo en desarrollo y en relación a los armamentos convencionales".¹⁰

10. Chubin, *op. cit.*, p. 318. Otro útil estudio es el de Richard Cottam, "Iran, Motives behind its Foreign Policy", *Survival*, Nov.-Dec. 1986.

Los otros tres conflictos bélicos a los que deseo brevemente referirme han sido discutidos in extenso en estudios especializados.¹¹ Acá sólo voy a resaltar algunos aspectos de especial interés para los propósitos de este estudio. En relación al conflicto de las Malvinas en 1982 —y desde la perspectiva argentina— se destaca por una parte la acentuada dependencia tecnológica en cuanto a equipos complejos (como el sistema misilístico Exocet, por ejemplo), y por otro lado el desnivel en cuanto a eficiencia (reflejado por supuesto en la capacidad combativa y "moral" de lucha) entre un aparato militar profesional como el británico y otro conformado esencialmente por conscriptos. En cuanto a los conflictos del Líbano (me refiero específicamente a la invasión israelita de 1982), y Afganistán, lo más significativo en lo que tiene que ver con los fines de este trabajo ha sido su carácter políticamente no-decisivo para los poderes militarmente predominantes (Israel y la URSS). En la guerra —instrumento político— la victoria tiene una definición política, y ni Jerusalén ni Moscú, a pesar de su preponderancia militar, han logrado articular una victoria políticamente válida en esas terribles y devastadoras invasiones. Es por eso que, como con agudeza señala Harkavy, la mayor parte de los recientes conflictos bélicos dentro del genérico "Tercer Mundo" no han podido ser concluidos de una manera clara y definitiva, bien sea a través de un acuerdo formal o por la creación de un contexto que genere una paz estable, o bien por la derrota "final" de uno de los combatientes. Los perdedores, dice Harkavy, no olvidan; "sus derrotas los dejan cocinándose en un caldo de humillación y deseo de venganza, a la espera de una nueva oportunidad". Por ello numerosas guerras recientes han asumido el carácter de» meros episodios que culminan en la expectativa generalizada de que un "nuevo día" se reiniciará el conflicto.

¿Qué podemos, y a manera de síntesis, extraer de lo expuesto? La conclusión más sencilla, y a la vez más trascendente, es que las guerras se están haciendo cada día más costosas y políticamente ineficaces, lo cual no implica en modo alguno que el poder militar haya perdido o vaya a perder relevancia en el marco internacional que conocemos. Ahora bien, desde el ángulo de un cálculo estrictamente racional de los intereses de los Estados, y muy especialmente en los países del genérico "mundo en desarrollo", el poder militar debe tender a usarse fundamentalmente como instrumento de disuasión, y en la medida de lo posible los gobernantes deben evitar colocarse en una posición que prácticamente les obligue a ir a la guerra.

1

11. Sobre la guerra de las Malvinas, es recomendable el libro editado por A. R. Coll y A/C.Arendt, *The Falklands War: Lessons for Strategy, Diplomacy, and International Law*, Alien & Unwin, London, 1985. También puede consultarse mi trabajo "Las Malvinas: Lecciones Militares de un Conflicto", SIC, Caracas, Marzo 1983. Sobre el Líbano y Afganistán —y otros conflictos— un buen resumen lo ofrece el estudio de R. E. Harkavy, "The Lessons of Recent Wars: A Comparative Perspective", *Third World Quarterly*, October 1984.

En tales condiciones, el tema de la disuasión convencional se coloca sobre el tapete como asunto apremiante y prioritario en la estrategia militar de nuestras naciones. Ciertamente, como lo muestran, entre otros, los casos de Israel (1973) e Irán (1980), la disuasión convencional ha dado muestras de ser costosa y difícil de alcanzar en los últimos tiempos.¹² Según un estudio reciente en torno al tema ¹³ para acrecentar la efectividad de una estrategia disuasiva convencional es necesario que el defensor posea importantes sistemas de armamentos ofensivos, superioridad aérea local, y un alto grado de movilidad, estado de alerta y de reacción permanentes y sistemas seguros de comando y control. En otras palabras, para que su estrategia disuasiva (que es una postura en esencia defensiva) funcione, el que intenta disuadir debe poseer significativas y efectivas opciones ofensivas; ahora bien, no cabe duda que estándares muy elevados de competencia militar, sumamente costosos y sofisticados, son difíciles de lograr por nuestros países; además, aunque la posición política que le sostenga sea de hecho disuasiva, un despliegue estratégico demasiado amplio y poderoso bien puede ser interpretado por "la otra parte" como simplemente provocativo y agresivo.

Antes de fijar posición en relación a este punto, es decir, sobre la factibilidad y conveniencia de una estrategia disuasiva de parte de nuestros establecimientos militares, es útil recordar las limitaciones de aquellas versiones extremas que afirman, por una parte, que una postura militar fuerte desalienta el afán aventurero de potenciales adversarios, o bien —por otra parte— que una postura semejante, respaldada por una sólida dotación de armamentos, lo que logra es acentuar los peligros de guerra. Como con acierto indica el autor chileno Emilio Meneses, ambas líneas de análisis están parcialmente equivocadas. La primera concepción pierde de vista la existencia de distintos grupos de interés dentro del sistema político, algunos de los cuales pueden estimular el uso de las fuerzas disponibles aun contra adversarios aparentemente más poderosos. La segunda posición "desconoce el hecho de que hay quienes siempre están dispuestos a amenazar con el uso de la fuerza a un adversario testarudo, pero débil".¹⁴

12. Véase al respecto, Emilio Meneses, *Competencia Armamentista en América del Sur, 1970-1980*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1982, p. 27.

13. Saadia Amiel, "Deterrence by Conventional Forces", *Survival*, March-April 1988.

14. Meneses, *ob. cit.*, p.8

Si bien admito que una estrategia de disuasión convencional no es una salida óptima, pienso igualmente que para nuestros Estados y sus establecimientos militares, en sus presentes y previsibles circunstancias de existencia, constituye la opción menos indeseable, y la que de manera más realista puede posibilitar más intensos y concretos esfuerzos de cooperación en materia de seguridad militar en el contexto latinoamericano.

Como es sabido, la idea de disuasión en términos estratégicos consiste en convencer a un adversario potencial de abstenerse de realizar acciones contrarias a los intereses que se defienden, a través de la amenaza de retaliación o castigo. Ahora bien, la disuasión depende no sólo de variables militares, sino también de variables políticas y psicológicas que pueden sufrir modificaciones a través del tiempo, transformando también el marco general de la situación disuasiva.¹⁵

Es indispensable tener claro que en escenarios como la América del Sur, para Estados partidarios del status quo, las opciones estratégicas son más bien escasas y en ningún caso tienen bajos costos.¹⁶ La disuasión es una postura política que para surtir efecto debe producir el impacto psicológico adecuado en las mentes de los decisores del otro u otros Estados, y debe también descansar sobre una capacidad estratégica real (y no meramente ficticia). Lograr todo esto no es fácil; ahora bien, para nuestros países adoptarla de manera explícita (cosa que ahora no hacen), y preparar conscientemente su aparato militar con ese fin sería a mi modo de ver un paso positivo, por las razones siguientes: En primer lugar, el éxito de una postura disuasiva exige definir con precisión los intereses y compromisos propios, es decir, en otras palabras, requiere de los dirigentes nacionales un esfuerzo de clarificación de sus responsabilidades y de los intereses que están dispuestos a asumir como vitales —lo cual es necesario para trazar un límite ante adversarios potenciales. En segundo lugar, el éxito de una postura disuasiva exige que se comunique adecuadamente la existencia de esos intereses (y el compromiso de defenderles) a adversarios potenciales, y con antelación a posibles desafíos. En tercer lugar, una postura disuasiva exitosa exige que se posean las capacidades militares para efectivamente defender los intereses asumidos y honrar los compromisos, reaccionando con severidad y eficacia ante los desafíos.

Dicho en otros términos, la adopción de una clara e inequívoca estrategia disuasiva en materia de defensa nacional, exigiría de nuestro liderazgo civil y militar, un esfuerzo de esclarecimiento de los intereses y posibilidades de nuestros Estados que — aunque pueda parecer sorprendente — de hecho no se ha llevado a cabo con la profundidad necesaria en la mayoría de nuestros países.

15. Para un análisis más detallado del concepto de disuasión, puede consultarse mi estudio "La fuerza militar y la disuasión Este-Oeste en el Tercer Mundo", incluido en el libro, ya mencionado, *Tiempos de Conflicto*, págs. 263-280.

16. Meneses, *ob. cit.*, p. 28.

Ciertamente, la disuasión no es una panacea; en primer término, es bien sabido que existen numerosas y diversas barreras en la comunicación entre Estados que pueden distorsionar, transformar o bloquear por completo las señales que los actores políticos se envían unos a otros. En segundo término, también ocurre que los esquemas de la disuasión pueden ser incapaces de identificar y manejar las que de hecho constituyen en ocasiones las principales causas que motorizan la agresividad de parte de un Estado.¹⁷ El incentivo fundamental para una política exterior agresiva es con frecuencia la percepción de vulnerabilidades propias por parte de un Estado, que conduce a los decisores a desafiar a un adversario aún en condiciones poco propicias. De allí que conviene —como señala Lebow— complementar el concepto de disuasión con el de "reaseguramiento" ("reassurance"), que se refiere a la importancia de que los líderes de un Estado busquen la vía de desestimular y restar incentivos a posibles retos reduciendo tanto la oportunidad como la necesidad percibida de llevarlos a cabo. Se trata de evitar situaciones en las cuales *su* Estado sea percibido como tan débil y vulnerable que de hecho invite los desafíos, y a la vez se trata de impedir que un adversario potencial pueda sentirse tan acosado, débil y amenazado que no le reste otra opción que reaccionar con agresividad.¹⁸

Todas estas ideas se sintetizan en un punto de vista: de las opciones existentes, la de una estrategia disuasiva es la menos indeseable como expresión militar de una postura política de parte de nuestros países. Sin ser una panacea, ni colmar las visiones utópicas de una unidad plena y una cooperación militar integral, puede constituir un paso adelante y definitivamente no cierra las puertas a ulteriores esfuerzos en el camino de la cooperación regional en materia de defensa. En las secciones posteriores intentaré ampliar estos planteamientos.

3.2. Armamentos y Estrategia en América Latina.

Una de las más claras pruebas de la importancia de lo nacional en la perspectiva estratégica de los estamentos militares latinoamericanos, se encuentra en las características de su equipamiento. Sin duda, si se comparan individualmente los materiales bélicos de las Fuerzas Armadas de la región con los que poseen, por ejemplo, los aparatos armados de la OTAN o el Pacto de Varsovia, los equipos existentes en Latinoamérica lucen en alguna medida débiles y quizá también en ciertos casos poco sofisticados. No obstante, esa comparación no sería adecuada, pues los armamentos en poder del sector castrense regional deben analizarse en relación a las circunstancias propias de América Latina y ubicarse más bien en el contexto del llamado "Tercer Mundo".

17. Véase al respecto, el excelente estudio de Richard N. Lebow, "Deterrence reconsidered: the challenge of recent research", *Survival*, Jan-Feb. 1985.

18. *Ibid.*, p. 26

Desde esa óptica, sería ante todo necesario recordar que la región latinoamericana ha vivido condiciones muy especiales en cuanto a su seguridad externa desde hace décadas, debido a la hegemonía continental de los Estados Unidos. Si centramos la mirada en lo acontecido a partir de la Segunda Guerra Mundial, resulta obvio que América Latina —excepción hecha de incidentes localizados como el de las Malvinas— no ha experimentado en su conjunto amenazas externas de naturaleza bélica a su seguridad. Los escenarios, en ocasiones discutidos, de posibles ataques masivos provenientes de la URSS o China no han pasado de ser —aun durante los momentos más difíciles de la Guerra Fría— meros ejercicios intelectuales, con escasísima probabilidad de materialización.

La más compleja y peligrosa crisis estratégica de la postguerra en la región — el episodio de los cohetes en Cuba en 1962— tuvo su origen en el proceso de confrontación global entre los superpoderes, y específicamente en el arduo camino de definición de la relación de equilibrio nuclear entre ambos, y no se refirió de manera directa a la América Latina (que sin embargo le sirvió de teatro geográfico).¹⁹ La crisis se resolvió entre Washington y Moscú, sin que para ello interviniesen de manera relevante nuestros países. Algo semejante ocurrió con la invasión norteamericana a Grenada en 1984, y resultaría en extremo difícil postular algún escenario realista de confrontación bélica generalizada entre América Latina y algún adversario extra-hemisférico en la cual no jugase papel central el poderío armado de Estados Unidos. De igual forma, no pareciera probable que América Latina vaya a enfrentarse en una guerra a Estados Unidos.

A pesar de todo ello, un somero análisis de los equipos en poder de los militares latinoamericanos, pone de manifiesto la existencia en la región de una impresionante panoplia de material de guerra moderno, con variaciones de país a país, a lo que se suma una infraestructura de industrias militares que ha alcanzado significativo desarrollo en naciones como Brasil y Argentina. De acuerdo al Balance Militar (1988-1989) publicado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, la Argentina, por ejemplo, tiene 95.000 hombres bajo las armas, con reservas superiores a los 350.000. Los equipos de su Ejército, Marina de Guerra y Aviación de combate incluyen tanques y vehículos blindados de alto desempeño, misiles de diverso tipo, submarinos, fragatas, un portaviones, artillería moderna, sofisticados caza-bombarderos, helicópteros y todo un complejo aparato de apoyo logístico, de transporte y comunicaciones. Lo mismo ocurre con Brasil, que tiene 320.000 soldados bajo las armas y más de un millón y medio de reservistas, con una industria militar que ya se encuentra compitiendo con gran éxito internacionalmente.

19. Para un análisis de los orígenes y consecuencias de la "Crisis de los Cohetes" puede verse mi libro *Estrategia y Política en la Era Nuclear*, págs. 229-235.

Cuba es un caso especial, con Fuerzas Armadas de extraordinario poderío, pero aún un país relativamente pequeño como Venezuela, con una población de alrededor de 19 millones de habitantes, posee unas Fuerzas Armadas integradas por 70.000 efectivos (incluyendo la Guardia Nacional o carabineros), equipadas con armas muy modernas que incluyen caza-bombarderos F-16, tanques medianos franceses AMX-30 y tanques ligeros británicos "Scorpion", misiles antiaéreos "Roland", lanzacohetes múltiples del tipo LAR-SP, artillería auto-propulsada, fragatas italianas clase "lupo" armadas de misiles anti-buque; submarinos y escuadrones de aviones F-5 y "Mirage", entre otros armamentos modernos.²⁰

¿Cuál es el objetivo de estas armas?. ¿Para qué se adquieren y producen? En vista de la escasa credibilidad de un escenario de confrontación global en el que las fuerzas militares latinoamericanas jueguen un papel protagonista, es claro que las dos amenazas para las que se constituyen tan sofisticados aparatos armados tienen que ver, por una parte, con el problema subversivo interno, y por otra parte (y fundamentalmente) con el potencial de conflicto inter-estadal que existe entre varios países de la región, con mayor o menor agudeza según el caso.

Después del triunfo de las fuerza revolucionarias de Fidel Castro en Cuba, se produjo un importante auge subversivo en toda la región latinoamericana, que aún se mantiene en Centroamérica y en determinados países suramericanos como Perú y Colombia. Estos movimientos armados latinoamericanos , a pesar de su demostrada capacidad desestabilizadora — y con la única excepción de los sandinistas en Nicaragua — no han podido sin embargo repetir lo logrado por Castro contra un ejército (el de Batista) que llevó a cabo una guerra convencional en circunstancias no convencionales. El fracaso de la guerrilla del che Guevara en Bolivia, ilustró claramente las limitaciones de los movimientos armados irregulares en lucha contra los ejércitos de la región. La amenaza proferida por Guevara de crear “ dos, tres, muchos Vietnam en América Latina”, que por algún tiempo lució grave a nivel continental, no ha estado en realidad cercana a materializarse en ningún momento después de la victoria castrista de 1959.

Si bien algunos estamentos militares de la región crearon fuerzas especiales (como los batallones de "cazadores" anti-guerrilla en Venezuela), lo cierto es que las Fuerzas Armadas en el área han mantenido una organización, y procurado un equipamiento básica y predominantemente orientado hacia la guerra convencional entre Estados, y no hacia los enfrentamientos con elementos irregulares subversivos. En efecto, en lo que tiene que ver con sus estructuras claves, organización, entrenamiento y equipamiento, las Fuerzas Armadas latinoamericanas

20. *The Military Balance*, 1988-1989, I.I.S.S., London, 1988, págs. 183-207.

se equiparan a las de los países avanzados, y de hecho reflejan en diversos aspectos (aunque por supuesto en más modestas dimensiones) los esquemas prevalecientes en las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, la Gran Bretaña y otras naciones de larga tradición militar y extensos estamentos castrenses. Hasta Bolivia, un país que no tiene acceso al mar, posee una Marina de Guerra (ciertamente, para el patrullaje fluvial) que incluye cinco distritos navales y un batallón de 1.000 "marines" o infantería naval (que como se sabe son fuerzas destinadas principalmente a las operaciones anfibia). Colombia, una nación cada día más sumida en el pantanoso terreno de la guerra subversiva, y donde extensas áreas del país se encuentran controladas por las fuerzas revolucionarias, acaba de realizar una importante inversión (1988) para la compra de un escuadrón de cazabombarderos K-Fir de fabricación israelita, muy poco apropiados para enfrentamientos con guerrillas.

Estos sólo son algunos ejemplos que contribuyen a mostrar un hecho indiscutible: las Fuerzas Armadas latinoamericanas están organizadas prioritariamente para hipótesis de guerra entre Estados, y éstos no son otros que los Estados de la propia región. En algunos casos —como el re-ferido al "diferendo" entre Colombia y Venezuela en relación a la delimitación en el Golfo de Venezuela— existe un verdadero potencial de conflicto bélico; en general, no obstante, hay que destacar que el armamentismo del sector castrense regional obedece a factores institucionales y organizacionales que tienen que ver con el papel histórico y rol profesional dominantes dentro de las fuerzas armadas regionales como garantes últimas de la soberanía nacional. Se trata además de instituciones con un peso político específico muy alto, lo cual les conduce a buscar la mayor solidez y continuidad institucionales posibles en un marco (el de nuestros países) caracterizado por la inestabilidad política interna y la fragilidad de los gobiernos civiles.

En tales circunstancias, los armamentos no sólo cumplen una función "hacia afuera", sino que también actúan como instrumentos visibles de la fortaleza institucional del sector castrense en cada país. Dicho en otras palabras, los armamentos sofisticados son un símbolo de poderío y una real manifestación de prestigio, cuestiones que son en sí mismas importantes desde el punto de vista institucional, aparte del papel concreto que puedan cumplir dentro de una estrategia de defensa nacional.

Desde una perspectiva racional, y de acuerdo a los intereses nacionales de cada país y de la paz regional en su conjunto, lo que se impone es buscar que las instituciones militares conciban su equipamiento cada vez más en función de una verdadera y eficaz estrategia de defensa no-agresiva (en base a la idea de disuasión), y se reduzca paulatinamente la influencia de factores como el presunto prestigio y poder político internos que supuestamente conceden sistemas de armamentos que en numerosas oportunidades no responden a una clara

concepción estratégica, no se adaptan a nuestras circunstancias, representan un despilfarro inútil de escasos recursos financieros, y hasta llegan a convertirse en elementos perturbadores del equilibrio y la paz en la región, al quebrar la balanza de poder e infundir temor en Estados vecinos.

Los armamentos no son necesariamente causa de guerras y conflictos; con frecuencia, es la existencia de tensiones y controversias lo que lleva a los Estados a armarse para prepararse ante las crisis. Sin embargo, los armamentos pueden acentuar y acelerar los conflictos en determinadas condiciones, en particular cuando un Estado percibe que su adversario real o potencial se está armando "en exceso", produciendo así una ruptura en el balance de poder que requiere ser contrarrestada a tiempo. La dinámica de una carrera armamentista es siempre muy compleja, pero lo cierto es que durante las dos últimas décadas se ha producido en la región latinoamericana una importante intensificación de las compras de armas sofisticadas (véase el Apéndice informativo y estadístico de este estudio) que ha conducido lógicamente a un severo aumento del gasto militar en la región (ver cuadros 3, 4, 5 y 6 en el Apéndice). En tiempos recientes este crecimiento del gasto en armamentos se ha revertido un tanto, debido a la crisis de la deuda externa, pero sin embargo sigue siendo significativo, sobre todo si se toma en cuenta que estamos refiriéndonos a una región con un nivel relativamente bajo de conflictos bélicos entre Estados.

En 1978, el entonces Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, General George B. Brown, afirmó que "la actual habilidad de las Fuerzas Armadas latinoamericanas para la defensa contra una moderna fuerza externa, o para participar en la defensa del hemisferio, es mínima".²¹ Sin entrar a discutir la posible veracidad de esta aseveración, es quizá más pertinente preguntarse: ¿están las fuerzas militares de cada uno de nuestros países adecuadamente preparadas para cumplir con eficacia la misión que se auto-atribuyen en el campo de la guerra entre Estados? Ya el sector castrense regional ha demostrado su competencia en la guerra antisubversiva, aunque debe tenerse claro que los adversarios, con excepción tal vez del grupo "Sendero Luminoso" peruano y la guerrilla colombiana, nunca ha planteado amenazas realmente mortales en el terreno militar en nuestros países. Ahora bien, en materia de guerra convencional entre Estados la evidencia es mucho más tenue, y a pesar de la constante adquisición de equipos cada vez más sofisticados, existe una seria interrogante respecto a la capacidad operativa de estamentos militares que por mucho tiempo se han involucrado en la política interna y la administración gubernamental en sus naciones (con algunas excepciones, como el caso venezolano).

21 U.S. Department of Defense, J.C.S., *United States Military Posture for 1979*, Washington, D.C., 1978.

Nos encontramos, pues, en América Latina con una situación bastante compleja, y podría decirse que hasta cierto punto paradójica, en materia de seguridad regional. En primer término, las Fuerzas Armadas del área tienen poco peso real en lo que se refiere a la hipotética defensa del hemisferio frente a una agresión externa por parte de fuerzas modernas. En segundo término, si bien la amenaza más concreta que se ha vivido en los últimos tiempos ha tenido que ver esencialmente con el problema subversivo, el sector castrense en nuestros diversos países concentra sus esfuerzos en prepararse para la guerra convencional entre Estados; ello tiene sentido en algunos casos, como el que enfrenta a Venezuela y Colombia en el Golfo de Venezuela, pero no es ésta la situación predominante a nivel regional, donde los conflictos entre Estados con verdadero potencial bélico son más bien escasos. En tercer lugar, se ha generado en las últimas dos décadas una multiplicación de las compras de armamentos sofisticados, así como de expansión de la industria militar regional, sin que ello aparentemente responda a una clara concepción estratégica en función de la paz, el equilibrio y la disuasión en el área. Los gastos se han hecho y siguen haciéndose muchas veces de manera arbitraria y carente de coordinación en cada país entre diversas ramas de las Fuerzas Armadas; en ocasiones el único criterio pareciera ser la disponibilidad presupuestaria y el deseo de que cada fuerza (Ejército, Armada y Aviación) integrante de la estructura militar reciba "su parte" en la distribución de recursos.²² Por último, este proceso ha venido desarrollándose sin que paralelamente se exploren con rigurosidad y sistematicidad las posibilidades de cooperación regional en materia de seguridad y defensa.

Es obvio el interés que tiene para todos nuestros países tomar un camino de mayor acercamiento y colaboración en todos los campos, que ofrezcan posibilidades de beneficio mutuo y sobre la base de intereses comunes. El de la defensa es claramente uno de esos campos, en el cual se plantean de entrada tres objetivos prioritarios para esa cooperación: 1) La reducción de tensiones existentes y/o potenciales a través de la clarificación de las doctrinas estratégicas del sector castrense regional, en cuanto al significado y posibilidades de la disuasión, así como del mantenimiento de los equilibrios militares de acuerdo a un más eficaz proceso de control de armamentos —y, en aciertos casos, de desarme localizado. Ambos aspectos están interconectados: una más clara y moderna visión estratégica sustentada en la disuasión debería conducir a una racionalización del proceso de adquisiciones de armamentos, que en lugar de enfatizar las "compras de prestigio", de sistemas de armas ultra sofisticados que muchas veces no responden a nuestras circunstancias y problemas, tienda más bien a buscar la encada disuasiva mediante el acrecentamiento real de la capacidad operativa de nuestras Fuerzas Armadas.

22.Véase al respecto el estudio de William P. Avery: "Domestic Influences on Latin American Importation of U.S. Armaments", *International Studies Quarterly*, Vol. 22, No 1, March 1978.

2) La reducción parcial y progresiva del gasto militar, sobre todo en materia de equipos, dentro de las limitaciones que imponga la preservación de un adecuado equilibrio, y en función de liberar en la medida de lo posible re-cursos para el mejoramiento de la condición socioeconómica del personal militar y en general del desarrollo económico de nuestros países. 3) La racionalización del proceso de industrialización regional en el campo militar, para que por una parte este proceso contribuya a aliviar tensiones y procurar el equilibrio, y por otra no se convierta en un "peso muerto" para los Estados que lo asuman, dentro de un mercado internacional en extremo competitivo y ya sobre-saturado de productos militares.

En cuanto al primer punto, cabe hacer algunas precisiones: Como es sabido, la idea de disuasión en términos estratégicos consiste en convencer a un agresor potencial de abstenerse de realizar acciones contrarias a los intereses que se defienden a través de la amenaza de retaliación o castigo. Ahora bien, la disuasión depende no sólo de variables técnico-militares, sino también —y en grados diversos según el caso— de variables políticas, psicológicas, ideológicas e históricas, que se transforman a través del tiempo cambiando también el contexto general de la situación disuasiva. En líneas generales, los requerimientos de la disuasión son los siguientes: 1) El despliegue y capacidad operativa de las fuerzas militares debe ser técnica y físicamente seguro y creíble —en cuanto a su real potencial de guerra— para el adversario. 2) El agresor potencial debe entender la intención y la decisión de su adversario de resistir intentos de coerción o ataque. 3) El oponente debe ser racional, es decir, debe responder a sus propios intereses de una manera que sea mínimamente predecible para su contrincante. De lo contrario, si a este último "no le importa" correr los más excesivos y exagerados riesgos porque se ha "vuelto loco" o es un suicida, la disuasión no funciona. 4) Relacionado a lo anterior, el agresor potencial debe adoptar las conclusiones que su potencial "víctima" trata de comunicarle: los beneficios a que aspire mediante la ejecución de una acción agresiva no deben superar los costos que esa acción pueda acarrearle.

En la esencia de la posibilidad disuasiva se encuentra un problema de compromiso político en relación a la protección de determinados intereses, y de credibilidad psicológica —en la mente del adversario potencial— en cuanto a la existencia de una verdadera voluntad de defender esos intereses. ¿Cómo convencer a un potencial adversario del carácter vital que pueden tener ciertos intereses y de la credibilidad de "nuestra" disposición a defenderlos? ¿Cómo se crea, en otras palabras, un compromiso político? Esta es una cuestión de índole política e histórica. Resulta muy difícil crear compromisos políticos sobre intereses que se consideran vitales con medidas puramente declarativas; si el criterio por el cual se mide un compromiso político y estratégico es su credibilidad, ésta tiene que enraizarse en razones poderosas y válidas para un adversario "racional". Dicho de otra manera, la credibilidad se deriva de, entre otros, los siguientes factores:

- Una elevada reputación de eficiencia militar y de voluntad para aceptar inevitables riesgos de la dinámica internacional.
- La medida en que los intereses protegidos por las fuerzas disuasivas puedan considerarse legítimos y vitales.
- La medida en que tales intereses estén enraizados en compromisos históricos y políticos firmes (no meramente declarativos) del poder disuasivo.
- La naturaleza y características de los despliegues militares.
- La existencia de un "sujeto" adecuado sobre el cual aplicar la amenaza. Si se trata de un "sujeto" irracional, la disuasión no puede funcionar apropiadamente ²³

Algunos autores han intentado establecer una sutil pero útil distinción entre "disuasión" y "defensa". La *defensa* busca persuadir a un adversario de que no actúe agresivamente, a través de efectivos preparativos para resistirle. En otras palabras, las estrategias defensivas "le indican al oponente que para sobreponerse a nuestra resistencia tendrá que emplearse a fondo frente a un eficaz aparato de combate militar". La disuasión, por otra parte, busca convencer al oponente de desistir de propósitos agresivos *asustándole* con las posibles consecuencias de sus acciones: "Las estrategias disuasivas le dicen al adversario que si bien podría lograr su objetivo, se verá forzado probablemente a pagar un costo desproporcionado en términos humanos, materiales, o ambos"²⁴ En realidad, por supuesto, las fuerzas militares combinan las misiones de defensa y disuasión en diversos grados y de distintas maneras; no obstante, en el *contexto no-nuclear de América Latina* la distinción tiene relevancia, pues el propósito de nuestros establecimientos militares, dadas las condiciones reales de nuestros países y sus problemas de seguridad, debiese ser lograr la disuasión mediante una adecuada preparación para la defensa, y no mediante el intento de asustar a potenciales adversarios.

Las implicaciones de esta distinción conceptual aparentemente sutil no son menospreciables. Hay que recordar que la idea de disuasión mediante el esfuerzo de "asustar" a otros está estrechamente vinculada a la terrible amenaza de las armas nucleares. A nivel convencional (no-nuclear) la tentación de "asustar" al adversario podría conducir a la búsqueda de armamentos cada vez más sofisticados, pero quizá

23. Sobre este tema, puede consultarse mi libro: *Tiempos de Conflicto. Ensayos Político-Estratégicos*, págs. 263-280.

24. Véase la referencia en: *Ibid*, p. 278.

operacionalmente poco aptos para nuestro medio regional, generando así dos consecuencias negativas: por un lado un acrecentamiento constante del gasto militar, y por otro lado un proceso de desestabilización del equilibrio político y militar en el área, que se vería saturada de sistemas de armas diseñadas para otros escenarios (como el Medio Oriente y Europa), de enorme costo económico y perjudiciales consecuencias políticas y estratégicas.

Parece entonces razonable concluir que para los establecimientos militares de América Latina —con las particularidades de cada caso— lo más conveniente es profundizar una concepción estratégica dirigida a aumentar las posibilidades de la disuasión a través del mejoramiento real y efectivo de sus capacidades de defensa. En tal sentido, no debe perderse de vista que la capacidad real operativa de combate de una fuerza militar no es simplemente el resultado de factores materiales, referidos a la cantidad y sofisticación de los equipos, sino el producto de una combinación de elementos cuantitativos y cualitativos, que incluyen equipos (adaptados al teatro y misiones específicas del caso), liderazgo, entrenamiento y motivación del factor humano; calidad de los planes de guerra, de los mecanismos logísticos y de la inteligencia sobre el adversario, entre otros aspectos²⁵

Para sintetizar los planteamientos hechos anteriormente, podría hablarse de la "paradoja" de la estrategia disuasiva aplicada a la región latinoamericana: a objeto de mejorar las perspectivas de paz, equilibrio y cooperación militar en el área se requieren establecimientos castrenses más eficaces, más preparados, mejor entrenados y armados con sistemas de armas realmente adaptados a nuestras condiciones, adquiridos y desplegados por razones operativas y no simplemente de "prestigio", armamentos, es decir, que verdaderamente sirvan para hacer la guerra si ello es desafortunadamente necesario, y no meramente para exhibirlos en algún desfile o para pretender amedrentar a adversarios potenciales. Como se ha dicho siempre, para evitar la guerra hay que prepararse para la guerra, pero hay que saber hacerlo, evitando las acciones y posturas provocativas que en lugar de propender al equilibrio tienden más bien a la desestabilización. conviene, en este orden de ideas, preguntarse cuál es la situación de la industria regional de armamentos, cuál es su impacto y cuáles sus consecuencias en función de los planteamientos acá delineados y de las perspectivas de cooperación regional en materia de seguridad y defensa. En el Cuadro No 11 del Apéndice puede observarse el desarrollo de la producción de armas en América Latina hasta mediados de esta década.

25. Al respecto, puede consultarse el capítulo final de mi libro *La Miseria del Populismo ("Hacia un Pensamiento Estratégico Venezolano")*, Ediciones Centauro, Caracas, 1986, págs. 320-342.

Como es posible apreciar, países como Brasil y Argentina tienen una producción significativa y diversificada; Chile y Perú producen varios tipos de armas, en tanto que Venezuela, Colombia, Ecuador, Uruguay y Bolivia tienen una producción más limitada, en la que predominan las armas pequeñas.

Según Carlos Portales, quien se basa en los estudios del Instituto para Investigaciones de la Paz de Estocolmo, una estimación de la base potencial para la producción de armas en países del "Tercer Mundo" ubica a Brasil en primer lugar, a Argentina en el quinto, a Venezuela en el undécimo, a Chile en el decimosegundo, a Colombia en el decimoséptimo, a Perú en el vigésimoprimer y a Uruguay en el vigésimoquinto.²⁶ De hecho, Brasil es actualmente el mayor productor de armas del "Tercer Mundo" (si se exceptúa a Israel), y el más sofisticado tecnológicamente; su producción cubre más de la mitad de sus requerimientos de armamentos con productos generados por su propia industria, que comprende más de 60 empresas y 350 industrias directa o indirectamente vinculadas a la producción bélica. Es, sin embargo, una industria orientada básicamente hacia la exportación, y representa alrededor de 90 de la facturación brasileña en el sector industrial, con ventas en el Medio Oriente (en primer lugar), América Latina y África, y aún en algunas naciones del mundo industrializado. Por su parte, la industria militar argentina, a pesar de algunos tropiezos vinculados a la crónica inestabilidad política del país y a las difíciles relaciones civiles-militares, se ha diversificado notoriamente y tiene también una capacidad exportadora.

El crecimiento de esta capacidad productiva en el campo militar se ha tratado de justificar por razones de seguridad, políticas y económicas. Lo primero fue muy enfáticamente expuesto por un ex Ministro de la Fuerza Aérea brasileña en declaraciones hechas en 1977 en las que afirmó que "ha llegado el momento de independizarnos de los Estados Unidos y de los países europeos. Para cada nación es una condición de seguridad manufacturar sus propios armamentos".²⁷ Esta es, no obstante, una aseveración muy cuestionable, tanto desde el punto de vista estratégico como político y económico. En cuanto al problema de seguridad se refiere, las condiciones y desafíos varían notablemente de país a país. La posesión de una industria bélica propia de grandes magnitudes en nuestras naciones podría justificarse (en lo que tiene que ver con el problema de la defensa y la acción militar concreta) si se parte de la hipótesis de una guerra prolongada y de desgaste. En tales circunstancias, la dependencia de importaciones puede convertirse en un obstáculo si los proveedores se niegan a reemplazar y / o mantener equipos

26. Portales, *loc. cit.*, págs. 317-319.

27. Citado por Michael Moodie: "Sovereignty, Security, and Arms", *The Washington Papers*, N° 67, Georgetown University. SAGE Publications. Beverly Hills, 1979, p. 23.

(situación experimentada en diversas oportunidades por Irán e Iraq a lo largo de su devastadora guerra y por Argentina en la guerra de las Malvinas). Sin embargo, si se parte de una hipótesis de guerra de corta duración y decisiva (la más probable en el contexto latinoamericano), es perfectamente posible planificar en función de un "stock" de armamentos en existencia, y de algunas reservas razonablemente acumuladas y almacenadas preventivamente.

Por otro lado, es obvio que sólo pocas de nuestras naciones están en capacidad de crear una infraestructura industrial y tecnológica de la complejidad necesaria para sostener una producción bélica diversificada y sofisticada. Desde el punto de vista económico, de paso, si cada país se dedicase a producir armas el mercado se vería prontamente sobresaturado, y el proceso en general resultaría ruinoso para todos. Desde luego, hay excepciones. El caso brasileño tiene mucho que ver con motivaciones económicas y políticas, que para una nación de tal tamaño y potencial es factible sostener. Una efectiva industria armamentista puede significar no sólo prestigio e influencia geopolítica sino también importantes ingresos de divisas. En un estudio sobre la industria militar brasileña, Carol Evans ha argumentado que su desarrollo reciente se explica fundamentalmente en términos de los incentivos económicos que se derivan de su capacidad exportadora; las motivaciones estratégicas, sostiene la autora, son relativamente secundarias pues Brasil no enfrenta agudas amenazas internas o externas ²⁸ En contraste con Israel, que tiene básicamente que preocuparse de su problema de defensa y de la confiabilidad de los componentes importados de sus equipos, Brasil se ha orientado hacia la penetración de mercados y la competitividad internacional de sus armamentos, y ha venido logrando interesantes avances, con una política de vender sin mayores discriminaciones "a la derecha, a la izquierda y al centro".²⁹

Estos éxitos económicos no son sin embargo necesariamente traducibles en términos de plena autonomía política y auto-suficiencia tecnológica. Como apuntan Chan y Kruzel, los productores de armas "tercer-mundistas" enfrentan la dificultad de que "en lugar de generar mayor independencia, la producción autóctona crea una nueva estructura de dependencias" ³⁰ La naturaleza de la dependencia se transfiere al terreno de las importaciones de tecnología y de mano de obra altamente especializada, así como de insumes para la producción de armas. La producción autóctona también con frecuencia resulta más costosa que las estimaciones originales hacían prever, y no pocas veces más onerosa de lo que saldría adquirir el sistema de armas en su totalidad en el exterior, lo cual se aplica particularmente a sistemas complejos como aviones supersónicos, tanques y buques misilísticos.

28. Carol Evans: "Reappraising Third-World Arms Production", Survival, March-April 1986, págs. 99-188.

29. Newsweek, 9 November 1981, p. 34.

30. A. H. Cahn y J. J. Kruzel: "Arms Trade in the 1980", en: Controlling Future Arms Trade, McGraw Hill, N. Y., 1977

Ciertamente, la industria militar latinoamericana, incluida la brasileña, no es plenamente autónoma, pues depende en elevada proporción de tecnología importada: "Los nuevos proyectos de incorporación de tecnología sofisticada que contempla la industria bélica brasileña para la construcción de misiles, portaaviones, tanques y cañones incluyen tecnología suiza, norteamericana y británica entre otras".³¹ Esto no tiene en sí nada de malo, y si Brasil y otros países del área pueden competir y generar divisas en base a una industria de armamentos, están en su derecho de hacerlo, siempre que no se exageren las aseveraciones acerca de la "autonomía" de esa industria, y se calculen adecuadamente sus presuntos beneficios, lo cual implica conocer el monto de las divisas gastadas en la importación de insumes y el pago de patentes y royalties de tecnología foránea. Como lo expresa Miguel Wionczek en uno de los escasos estudios serios sobre el tema, "Si bien es creciente la evidencia de que la capacidad tecnológica local de los países subdesarrollados productores de armas se ha incrementado de manera sostenida mediante el 'aprender haciendo', *siempre será necesario un flujo continuo de avances del exterior 'por la sencilla razón de que la industria en cuestión presenta un perfil tecnológico muy dinámico'*".³²

Con gran lucidez Wionczek plantea que "todo el asunto del crecimiento de la industria armamentista en los países de menor desarrollo puede resumirse en dos preguntas muy sencillas: ¿cuántos tanques, vehículos blindados, etc., necesita usted en cada una de sus cocheras? y ¿cuántos puede usted vender en el exterior y a quién?"³³ No cabe duda que la crisis económica en que se hallan sumidos la mayoría de, nuestros países, disminuye radicalmente la posibilidad de que logremos sustituir los sistemas de armas que ahora poseemos por los de nuevas generaciones, que prácticamente cada año emergen de las industrias de naciones más avanzadas. Esa crisis aguda y creciente convierte en absurdo cualquier desperdicio o despilfarro de recursos que no estén realmente en los primeros lugares de las prioridades nacionales de defensa. Así, "el futuro de la industria armamentista de los países de menor desarrollo se relaciona directamente con el creciente desequilibrio entre su capacidad productiva y la decreciente demanda global de armas, resultado, esta última, no del éxito de los movimientos pacifistas, sino de consideraciones financieras nacionales tanto de los países industriales como de los menos desarrollados y de las caóticas condiciones económicas y financieras internacionales... Frente a estas restricciones mundiales que confronta la industria militar actual...resulta muy difícil responder en forma positiva la pregunta de si las industrias militares de los países de menor desarrollo tienen futuro.

31. Portales, p. 318.

32. M. S. Wionczek: "¿Tiene futuro la industria militar de los países menos desarrollados?". Comercio Exterior, Vol. 36, No 12, México, Dic. 86, p. 1095.

33. *Ibid*, p. 1097.

Es muy probable que la contracción del mercado de armas y la creciente competencia los afecten. Dado que la industria de armamentos en los países menos desarrollados es muy especializada y depende aún en gran medida de la captación de un flujo de tecnología militar avanzada extranjera, corre el riesgo de convertirse progresivamente en un 'elefante blanco' en lugar de actuar, como se anticipaba, como proveedora de las divisas que tanto urgen a esos países".³⁴

Es cierto, como afirma el experto en asuntos militares brasileño Alexandre de Barros, que el simple hecho de que un Estado tenga una industria bélica que exporte una cantidad sustancial de su producción, implica en principio "una serie de nuevas funciones para los militares de esos países". Por un lado aumenta el número de misiones militares formales e informales en el exterior, como soporte de asesoramiento a los importadores de armas; por otro lado, cambia el papel de los agregados militares, pues una cosa es ser representante de una nación consumidora de equipos y doctrinas de uso y otra diferente ser agregado de un país proveedor,³⁵ Esta es una observación acertada, pero sería absurdo que la misma nos llevase a concluir que la forma de ampliar el ámbito de desempeño profesional de las Fuerzas Armadas latinoamericanas es transformar a nuestros países en productores de armas, para por esa vía ocupar a los militares en agencias comerciales en el exterior.

Conviene nuevamente enfatizar que el problema de los armamentos, de su cantidad y calidad, no debe en ningún momento desligarse del problema de la estrategia de defensa de los países. En Brasil, el desarrollo de la industria armamentista ha estado estrechamente vinculado a consideraciones económicas y —es necesario señalarlo— al proceso de crecimiento del peso específico y del poder de la institución militar dentro de la sociedad y el sistema político brasileños. En efecto, el impulso a la industria de armas ha sido uno de los instrumentos mediante los cuales la institución castrense brasileña ha penetrado la estructura económica nacional, haciendo cada vez más sólidos sus intereses burocráticos y asegurando una posición privilegiada no importan cuáles sean los vaivenes políticos de ese país.

34. *Ibid.*

35. A. de Barros: "Los Problemas de la Transición Democrática en el Frente Militar", en *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales*: Brasil, cit. p. 63.

El ejemplo brasileño no tiene por qué ser seguido por el resto de América Latina. Aparte de las condiciones especiales de esa nación, por su tamaño y potencial, hay que tener claro que *ningún país sudamericano enfrenta una hipótesis realista de guerra prolongada y de desgaste*, que haga necesario pensar en poseer industrias de armamentos propias capaces de sostener un esfuerzo bélico de largo aliento. Tampoco puede el Brasil esperar que toda América Latina provea sus requerimientos de armamentos en las fuentes brasileñas, pues ello resultaría en una dependencia extrema respecto a un sólo Estado que le abriría las puertas a una inaceptable hegemonía. La cooperación en seguridad y defensa no tendría sentido en estos términos.

Ahora bien, lo que sí plantea perspectivas alentadoras y potencialmente beneficiosas es la idea de una progresiva integración de la industria militar regional, que contribuya por una parte a generar políticas de confianza mutua entre los Estados del área, que haga más eficientes la infraestructura y empresas existentes, y que promueva una mayor polivalencia de estas últimas orientándolas también hacia la producción para uso civil. Este punto nos conduce de lleno al tema de las medidas positivas que pueden comenzarse a adoptar, a objeto de propender a una reducción de las tensiones regionales, y a una mayor cooperación en el campo de la defensa, entre naciones que tienen el imperativo político y económico de buscar zonas de entendimiento, y de minimizar en lo posible sus conflictos.

3.3. Fuerzas Armadas y Paz Regional. Dificultades y Perspectivas de la Cooperación en el Campo de la Defensa.

Es un lugar común repetir que las naciones latinoamericanas requieren una mayor integración; no obstante, como he intentado mostrar en estas páginas, proclamar el imperativo de la unidad regional es mucho más fácil que llevarlo a la práctica. Dos son los principales obstáculos que se interponen de entrada en el camino de la intensificación de los procesos cooperativos entre nuestros países: en primer término, la generalizada carencia de una clara apreciación sobre las verdaderas dificultades existentes para que nuestras naciones avancen por una vía de creciente unidad en diversos terrenos; en segundo término, la aparente propensión de buen número de nuestros líderes políticos e intelectuales, a asumir el tema integracionista más como una utopía apropiada para nutrir una retórica de buenas intenciones, que como un conjunto de propósitos y metas concretas, sustentadas en una clara percepción de los intereses de los actores llamados a cumplir un papel en el asunto.

El desafío de la integración latinoamericana es por los momentos predominantemente intelectual, es decir, tiene que ver con las ideas acerca de la realidad que nos rodea, con nuestra capacidad de aprehenderla de acuerdo a los criterios de un sano realismo político, que pueda conducirnos hacia la puesta en práctica de objetivos tangibles y ejecutables y no permita desviaciones al mundo de las ilusiones sin fundamento. Dicho en otros términos, el desafío de la integración se manifiesta ante todo como un reto a la madurez intelectual de la dirigencia regional a diversos niveles, madurez que tiene necesariamente que partir de una adecuada constatación acerca de la importancia de los intereses nacionales de cada Estado como punto de partida para la definición de intereses comunes de un grupo de Estados. Los compromisos políticos y de otra índole que exige un proceso integracionista no emergerán jamás tan sólo de los deseos positivos de negociadores ansiosos de demostrar su buena fe, sino del análisis y la discusión desapasionados que puedan convocar a diversos actores estatales a sumar esfuerzos en función de metas convergentes.

Ese análisis de la realidad latinoamericana debe conducirnos a constatar que es un grave error considerar a las Fuerzas Armadas de la región como una especie de "mal necesario", algo así como un estorbo con el que hay que convivir pues no queda otro remedio, pero cuya existencia entorpece las ambiciones legítimas de los verdaderos integracionistas, debido al énfasis que coloca la institución castrense en *lo nacional*. Muy al contrario, el hecho es que las Fuerzas Armadas latinoamericanas tienen una profunda raigambre histórica, íntimamente vinculada a la formación de nuestras naciones, y su actual vigencia responde a realidades inerradicables en el futuro previsible, entre las cuales se destaca de manera prioritaria la permanencia de los Estados latinoamericanos como entes autónomos y soberanos. A las implicaciones que tiene esto último se añade que en el área existen problemas reales y no meramente imaginarios de seguridad y defensa, tensiones y conflictos de diverso origen e intensidad que forman parte del ineludible contexto que debe tomarse en cuenta en cualquier intento de avanzar por la senda de una mayor unidad regional.

En este orden de ideas, es preciso aclarar dos puntos antes de abordar el tema de las posibilidades de cooperación regional en el campo de la defensa. El primero de ellos tiene que ver con la tendencia, a mi modo de ver desacertada, que intenta o bien reducir los problemas de seguridad de la región a asuntos de naturaleza socioeconómica, o bien a concederles prioridad de forma sistemática. En cierta medida, esa tendencia se conecta a los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional y su insistencia en el binomio desarrollo-seguridad.

Un ejemplo lo tenemos en la afirmación de que "para los países latinoamericanos el problema de la deuda es la más grave amenaza a la seguridad que debe enfrentar hoy la región".³⁶ Esta aseveración es cuestionable en sí misma, pues bien podría sostenerse que la deuda es un efecto y no la causa de nuestros presentes dilemas; su raíz se encuentra más bien en las erradas políticas económicas que han venido siendo aplicadas por años en la región, basadas en concepciones falsas acerca de los factores determinantes del progreso material de los pueblos, así como en actitudes demagógicas y poco sensatas de parte de la dirigencia regional. Serían entonces esas *políticas económicas* el verdadero problema de seguridad, y no la deuda. Pero además, el énfasis en lo socioeconómico como "principal problema de seguridad" latinoamericano no debe llevarnos a perder de vista que también existen en el área problemas de seguridad de otra índole, algunos con marcado carácter militar, y que se desprenden de conflictos territoriales, ideológicos, y de subversión interna.

Otra impresión equivocada es la que sostiene, como supone Varas, que "al mismo tiempo que los militares se convierten en garantía armada, sus propias doctrinas militares reaparecen con fuerza alimentando y dinamizando la competencia entre las naciones. Las doctrinas castrenses, en un contexto de fragmentación militar regional, desempeñan el papel de propulsoras de la competencia bélica y aumentan la demanda por mayor armamento y mayor personal". Esto no es necesariamente cierto, pues el efecto de una doctrina estratégica no está predeterminado; todo depende del tipo de doctrina de que se trate y de sus objetivos. En este estudio he tratado de argumentar que las doctrinas disuasivas ofrecen un marco teórico capaz a la vez de preservar los legítimos intereses de defensa de los Estados de la región, haciendo posible igualmente un proceso de creciente cooperación en este campo. Tiene razón hasta cierto punto Varas cuando sostiene que un análisis de las doctrinas castrenses en cada país latinoamericano "nos muestra que ellas ponen un especial énfasis en los intereses 'objetivos' que tiene cada Estado-nación producto de su específica posición geográfica y de sus vínculos políticos internacionales"³⁷ no obstante, esto no se aplica con igual intensidad en todos los casos, y es una situación que puede cambiar gradualmente en la medida que nuevas concepciones sobre las exigencias de la defensa regional y nacional emerjan y se impongan a través de un proceso de persuasión intelectual y maduración política.

36. Heraldo Muñoz V.: "Las Causas del Auge y la Declinación del Sistema Interamericano de Seguridad. Una Perspectiva Latinoamericana", *Estudios Internacionales*, No 77, Enero- Marzo 1987, p. 111.

37. Augusto Varas: "Democratización, Paz y Seguridad en América Latina", en J. A. Silva Michelena (compilador): *Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1987, p. 173.

Es también cuestionable la afirmación de Varas según la cual las doctrinas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas "definen objetivos e intereses nacionales sin mayor referencia a bases sociales reales";³⁸ de nuevo, habría que definir qué son esas "bases sociales reales", que de acuerdo a Varas deben influir en la determinación de los intereses nacionales. Si admitimos que el concepto de seguridad nacional tiene que ver con la protección del territorio, la población y el modo de vida de una determinada comunidad nacional, resulta obvio que éstas son las "bases sociales reales" en que tiene que sustentarse la definición de los intereses nacionales. A diferencia de lo que afirma Varas, esos elementos juegan un papel importante en la reflexión sobre seguridad y defensa en sectores tanto civiles como militares de al menos algunos países latinoamericanos (como Venezuela, por ejemplo).³⁹

En síntesis, como con acierto lo expresan los autores chilenos Boris Yopo y Pilar Armanet, hay que partir de la constatación de que el progreso de la cooperación regional en materia de defensa, y de mecanismos e instancias multilaterales de seguridad, no requiere ni supone la eliminación de los conflictos y tensiones en la región, "sino por el contrario, a partir del reconocimiento de éstos, promover medidas que permitan: a) una comprensión más ajustada sobre las percepciones y objetivos estratégicos de los países vecinos (lo cual es clave para la disuasión, A.R); b) disminuir la capacidad de intervención de las superpotencias en el ámbito latinoamericano; y c) en este plano se deberá explícitamente desvincular el tipo de régimen político y naturaleza de los procesos de desarrollo en los distintos países, de las concepciones de seguridad que se elaboren en la región".⁴⁰ Puesto en otras palabras —y para reiterar algunos puntos previamente expuestos en este estudio— aunque lo deseable sería concertar en tomo a sus problemas de defensa a una América Latina democrática, no podemos hacer depender de ese ideal el progreso de procesos de cooperación que contribuyan a una mayor estabilidad y a la paz regional, procesos que pueden ejecutarse y anotarse éxitos paulatinos en base a la realidad de la coexistencia de diversos regímenes políticos y estructuras económicas en el área.

38. Ibid, p. 174.

39. Véase, por ejemplo, el libro compilado por A. Romero: *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*, Editorial Equinoccio, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980. También los trabajos contenidos en el "Dossier Seguridad y Defensa" de la revista *Estado y Reforma*, COPRE, Caracas, N° 2, Enero-Junio 1987.

40. B. Yopo y P. Armanet: "Seguridad Nacional y Política Exterior. El Caso de Chile", en *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales*: Chile, cit, p. 54.

En función de las anteriores consideraciones, quisiera en esta sección conclusiva ahondar en tres temas: Primero, el contexto hemisférico de la defensa y el rol de los Estados Unidos. Segundo, las alianzas regionales (latinoamericanas) y su potencial como mecanismos de seguridad. Por último, exploraré brevemente algunas alternativas capaces de propender a acentuar la cooperación regional en el campo de la defensa, con miras a la reducción y prevención de conflictos, a la racionalización del gasto militar, y a la elaboración de un cuerpo de pensamiento estratégico que responda de manera realista a las necesidades y aspiraciones de pueblos que enfrentan el reto de incorporarse a un nuevo siglo, con posibilidades ciertas de abandonar la nefasta condición del subdesarrollo.

Se ha dicho reiteradamente que el Sistema Interamericano de Seguridad establecido a partir de la firma del Tratado de Río de Janeiro en 1947 está "en crisis". Se ha argumentado que —entre otras razones— el Sistema se agrietó debido a que las naciones latinoamericanas tenían expectativas muy distintas de las de Estados Unidos con respecto a la estructura hemisférica emergente ⁴¹ Van Klaveren ha sostenido que América Latina confiaba en que el Sistema implicaría: a) un esquema de cooperación eco-nómica similar al Plan Marshall, y b) un compromiso de Estados Unidos con el principio de la no-intervención como base para una relación interamericana armónica ⁴² De ser correcta la interpretación de Van Klaveren, sólo cabe decir que era una verdadera ingenuidad de parte de las naciones de América Latina cifrarse esas expectativas en relación a la posición de Washington sobre la naturaleza y propósitos del Sistema. En primer lugar, el Plan Marshall fue un proyecto de reconstrucción económica dirigido a fortalecer a una Europa devastada por la guerra y claramente amenazada por el poderío militar soviético. La situación de América Latina distaba mucho de parecerse a la que condujo a los líderes norteamericanos a auxiliar a la Europa post-hitlerista. En segundo lugar, lo del respeto al principio de no-intervención es algo muy relativo, pues el propio Tratado de Río estipula la obligación de los Estados signatarios a darse ayuda mutua en caso de agresión, lo cual deja amplio espacio para una interpretación flexible. Es obvio que Estados Unidos, como super potencia que es, tiene intereses de seguridad en el hemisferio y ha asumido compromisos para protegerlos ⁴³

41. H. Muñoz: "Las Causas del Auge...", cit, p. 104.

42. Alberto Van Klaveren: "The U.S. and the Inter-American System", en R. Wesson y H. Muñoz (ed.) *Latin American Views of U.S. Policy*, Praeger, N. Y. 1986.

43. Sobre este punto, puede consultarse mi trabajo: "Aspectos Estratégicos en las Relaciones entre Venezuela y los Estados Unidos", *Política Internacional*, Caracas, No 10, Abril-Junio 1988.

El Sistema de Defensa Interamericano fue en buena medida promovido por Washington para cumplir ese objetivo, en lo posible con la cooperación de nuestros países; no obstante, es bien sabido que un superpoder rinde culto en el altar de la no-intervención sólo hasta el punto en que no sienta realmente amenazados intereses vitales de seguridad.

Al igual que ocurre con otros aspectos de las relaciones entre Washington y nuestros países, en el campo de la defensa se plantea de parte de América latina un conjunto de ambivalencias que entorpecen una percepción acertada de las realidades así como la posibilidad de una comunicación fluida y una colaboración provechosa con el "coloso del Norte". Para sólo señalar algunas, por una parte los latinoamericanos nos quejamos del uso a veces exclusivista que Estados Unidos ha hecho del Sistema de seguridad hemisférica para servir sus propios fines, pero por otra parte también aceptamos que —en palabras de Varas, y ratificando una observación hecha previamente en este estudio— "La disolución del sistema militar panamericano y la consecuente emergencia de intereses 'nacionales' definidos por las Fuerzas Armadas latinoamericanas incrementa al potencial de conflicto intra regional".⁴⁴ Lo que esto evidentemente implica es que la existencia del Sistema puede contribuir, y así posiblemente lo ha hecho, a reducir el potencial de conflicto en el área.

En igual sentido, los latinoamericanos con frecuencia afirmamos que "los problemas de seguridad de la región son más económicos, sociales y políticos que militares y estratégicos"; al mismo tiempo decimos que "esos problemas domésticos no deben ser confundidos con asuntos de seguridad externa y deben ser enfrentados sin la interferencia de actores foráneos"⁴⁵ pero a la vez estamos constantemente solicitando que Washington nos tienda la mano en el campo económico para resolver la miríada de complicaciones que hemos creado a través de una ya larga secuencia de desastrosas administraciones civiles y militares.

Finalmente, es también común que los políticos e intelectuales latinoamericanos critiquemos la definición que hace Washington de sus intereses de seguridad en el área, así como las políticas que distintos gobiernos norteamericanos aplican para enfrentar lo que perciben como desafíos a esos intereses. Un ejemplo reciente de ello es el relacionado con la respuesta de Estados Unidos a la revolución sandinista en Nicaragua. De manera muy resumida, Washington percibió desde temprano que la revolución se dirigía a establecer un orden totalitario marxista-leninista en esa nación centroamericana; una mayoría de países latinoamericanos,

44. A. Varas: "Democratización, Paz y Seguridad...", cit., p. 175.

sin embargo, sostuvo que era posible orientar el proceso por vías democráticas y evitar el entronizamiento de un régimen dictatorial en Nicaragua. Fuimos muchos los que así pensamos por un tiempo, impulsados por el deseo de que Nicaragua progresase hacia un mejor destino luego del largo y oprobioso período de dictadura somocista, e igualmente por la convicción de que era conveniente contener la tendencia —predominante en algunos círculos de la Administración Reagan— a buscar a toda costa una solución de fuerza al problema, sin antes explorar adecuadamente otras vías de acción.

El Grupo Contadora se formó en función de esos propósitos, y no cabe duda que sus actividades contribuyeron a interponer obstáculos adicionales a aquellos que en Washington promovían las opciones militares frente al sandinismo. No obstante, a estas alturas cabe preguntarse: ¿qué efectividad tuvo el Grupo de Contadora en lo que tiene que ver con su otro objetivo central (aparte de evitar la ampliación de la guerra y la intervención armada de Estados Unidos), es decir, la democratización de Nicaragua? La evidencia sugiere que no es demasiado lo logrado a este respecto, y que lejos de orientarse hacia el establecimiento de una democracia pluralista el sandinismo avanza paso a paso, con variaciones tácticas de acuerdo a las circunstancias, hacia la definitiva consolidación de un régimen totalitario en Nicaragua semejante al que ya existe desde hace tres décadas en Cuba. Este es un resultado desalentador, pero a la vez lleno de lecciones para los que —como quien esto escribe— cuestionamos severamente en un momento la política norteamericana en relación al problema.

La evolución del caso nicaragüense no debe pasar desapercibida a los que en Latinoamérica aspiramos evitar la extensión de regímenes totalitarios, y la constatación de lo que viene ocurriendo en Centroamérica me conduce a tres conclusiones en torno a las relaciones de seguridad entre nuestros países y Estados Unidos: 1) La tendencia, muy difundida en el área, a criticar de manera sistemática la interpretación que hace Washington sobre sus intereses de seguridad en la región debe ser moderada y sustituida por una actitud que —sin dejar de ser crítica— preserve un margen de razonable eclecticismo, y no sucumba a un anti norteamericanismo a ultranza. 2) Si bien es cierto que —como lo expresa Portales— "los países de América del Sur presentan características que los constituyen en un ámbito espacial susceptible de plantear un régimen regional que regule las relaciones de seguridad entre los Estados de la zona y con los de fuera de ella", si bien —repito— esto es cierto, no es menos valedero sostener que ese régimen por ahora no existe, es más una aspiración que una realidad concreta. Su eventual creación no podrá materializarse si antes no se adopta en nuestros países una actitud realista sobre las exigencias que un régimen de tal naturaleza y alcances tendría, una actitud que a mi modo de ver debiese en buena medida sustentarse sobre los lineamientos que acá he intentado esbozar. 3) Un régimen regional de

seguridad no debe concebirse como una alianza frente a Estados Unidos, ya que si bien pueden existir puntos de divergencia entre Washington y nuestros países, también existen coincidencias que deben profundizarse y servir de beneficio al hemisferio en su conjunto.

La idea de sustituir el Tratado de Río por un sistema de seguridad puramente latinoamericano no es nueva. Hay que tener claro, no obstante, que tal objetivo presupone la existencia de una comunidad de intereses entre nuestras naciones que —al menos hasta el presente— no hemos sido capaces de demostrar en organizaciones tales como el SELA y el Pacto Andino. Tampoco conviene olvidar que un sistema de seguridad propio requeriría la adjudicación de sustanciales recursos adicionales de defensa, en particular de defensa naval, recursos que muchos países del área "incluidos algunos muy importantes como Méjico, prefieren dejar cómodamente bajo la responsabilidad de los contribuyentes norteamericanos".⁴⁶

En medio de las casi inevitables y ya ancestrales dificultades de nuestras relaciones con Washington —que tienen raíces históricas e ideológicas que no resulta fácil erradicar—, los latinoamericanos no debiésemos perder de vista que Estados Unidos en numerosas ocasiones ha estado dispuesto a escuchar nuestras opiniones e inquietudes y a tomarlas en cuenta en base a acuerdos realistas, que consideren también los intereses de la mayor potencia hemisférica. Estoy persuadido de que a nuestros países no les conviene una postura de confrontación con Estados Unidos, sino una posición de diálogo y —en la medida de lo posible— de cooperación. Aislamos de Washington, antagonizarle de manera sistemática y a veces sin sentido sólo traerá como consecuencia una pérdida de interés por parte de Estados Unidos en los asuntos hemisféricos, en detrimento de América Latina.

En este orden de ideas, es igualmente necesario despejar ciertos mitos referidos al "intervencionismo" de los poderosos en el llamado "Tercer Mundo", y a la capacidad efectiva de organizaciones regionales como la OEA, la OUA (Organización de Unidad Africana) y la Liga Árabe, para prevenir, controlar y minimizar conflictos en sus respectivas zonas de influencia. En cuanto a lo primero, la evidencia tiende a sugerir que el mundo desarrollado se muestra crecientemente renuente a comprometerse a fondo en tareas que impliquen asumir responsabilidad por la imposición, restauración o mantenimiento del orden en el "Tercer Mundo", excepto en muy especiales circunstancias. "En el ambiente político post-colonial — escribe Leslie Brown— tales operaciones, aun cuando sean técnicamente factibles, usualmente conllevan un costo político doméstico e internacional que pocos Estados están dispuestos a pagar.

46. Falcoff, *ob. cit.*, p. 26.

Adicionalmente tales intervenciones, ejecutadas por naciones avanzadas o en vías de desarrollo, no son siempre eficaces. Por cada Grenada puede mostrarse un Chad o un Líbano" ⁴⁷

En lo que tiene que ver con organizaciones regionales como las mencionadas, los hechos demuestran inequívocamente que no han logrado satisfacer siquiera expectativas mínimas en el campo de la prevención, control y resolución de conflictos, y no existen suficientes razones para su-poner que tengan perspectivas alentadoras de hacerlo en el futuro previsible. De tal forma que, por un lado, los grandes poderes parecen sufrir de una creciente renuencia a intervenir en el "Tercer Mundo" excepto cuando perciben amenazas a intereses fundamentales, y por otro lado se presenta un franco deterioro de la capacidad (si es que alguna vez la tuvieron) de las organizaciones regionales tradicionales para desempeñar el papel de "gerentes del conflicto". En este marco, se plantean dos alternativas: la primera sería abandonar los esfuerzos de concertación y cooperación y dejar el campo abierto a la anarquización aún más acentuada de las relaciones internacionales (alternativa por lo demás irresponsable y poco atractiva); la segunda consiste en buscar vías novedosas de comunicación e intercambio, bien al margen de los mecanismos institucionales de siempre, o bien en conjunción a un proceso de revigorización de los mismos. Esta última, creo, es una opción abierta para América Latina en el terreno de la seguridad y defensa regional.

En tal sentido, quizás la más interesante y original iniciativa que se haya formulado en tiempos recientes en la región es la de establecer una "Comisión Sudamericana de Paz, Desarme y Desarrollo", promovida como opción en el terreno no gubernamental a partir del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales con sede en Santiago, Chile. Aún si no llegase a cuajar, los promotores de esta iniciativa han señalado uno de los caminos que debe transitarse para ampliar las posibilidades de cooperación en materia de seguridad y defensa entre nuestras naciones. En este caso, el trabajo de la Comisión estaría "principalmente inspirado por y dirigido a las organizaciones sociales y políticas de la región y a la opinión pública. El objetivo es recoger, expresar y proyectar los sentimientos de paz y entendimiento que anidan en los pueblos de los distintos países (del área)"⁴⁸

47. L. H. Brown: "Regional Collaboration in Resolving Third-World Conflicts",-*Survival* May-June 1986, p. 208.

48. Comisión Sudamericana de Paz. (Materiales para la Reunión del Comité Ejecutivo Organizador, Caracas 1 y 2 de febrero de 1986). *Documento de Base*, ILET, Santiago, Chile (mimeografiado).

Entre otros propósitos, los promotores de la Comisión se plantean: a) promover el status de América del Sur (escogida inicialmente por la relativa homogeneidad de sus procesos socio-políticos y la menor influencia de consideraciones Este-Oeste en las relaciones intrarregionales de seguridad) como zona de paz, libre de conflictos armados intrarregionales, de armamento nuclear y de bases militares extranjeras; b) analizar las relaciones existentes entre paz, desarme y desarrollo a nivel regional y mundial y estudiar las consecuencias para Sudamérica; c) contribuir al desarrollo de concepciones latinoamericanas de seguridad interna y regional que respondan a las necesidades de la consolidación democrática; d) movilizar a la opinión pública regional en torno a los objetivos de la Comisión y servir de canal de expresión y proyección regional de aquellas organizaciones e instituciones nacionales activas en materia de paz y desarme.⁴⁹

A pesar de que la documentación generada por los promotores de la Comisión todavía adolece de una excesiva dosis de utopianismo, no cabe duda que las ideas hasta ahora desarrolladas en función de crear esta nueva entidad representan un paso de avance en un contexto regional caracterizado por el atraso de las concepciones estratégicas, así como por la carencia de comunicación entre civiles y militares, por la despreocupación civil hacia el mundo militar y por el temor a tratar abiertamente los temas relativos a la defensa y las Fuerzas Armadas. Merece en especial ser destacado el énfasis en las medidas de confianza mutua como instrumentos capaces de fortalecer los procesos de diálogo y negociación entre nuestros Estados, a fin de adelantar en la ruta del consenso y la armonización de intereses.

Si definimos "confianza" —siguiendo al diccionario— como el "sentimiento del que confía", la "esperanza en una persona o cosa", la creencia en la franqueza, entereza y honestidad de otros o en la verdad y realidad de un hecho o hechos, podemos definir las medidas de confianza mutua (MCM) como arreglos diseñados para incrementar esa creencia en la franqueza y confiabilidad de otros Estados y de los hechos que esos Estados crean⁵⁰ Las MCM pueden clasificarse en dos tipos: 1) aquellas que son diseñadas para inhibir la explotación política de la fuerza militar (como por ejemplo las acordadas entre la OTAN y el Pacto de Varsovia en Helsinki en 1975), y 2) aquellas que son diseñadas para reducir el peligro de ataque por sorpresa. En términos de sus funciones, las MCM pueden dividirse en medidas que envuelven información, notificación, observación y estabilización⁵¹

49. *Ibid.*

50. Johan J. Holst: "Confidence-building Measures. A. Conceptual Framework", *Survival*, January-February 1983, p.2.

51. *Ibid.*, p. 3.

Pueden mencionarse, entre otras, la notificación de maniobras militares, la presencia de observadores en las maniobras, las maniobras conjuntas, el intercambio de información militar entre países vecinos, la desmilitarización progresiva de las fronteras, los acuerdos de verificación en cuanto a disposición de tropas y adquisición de equipos, y en general las iniciativas de desarme y control de armamentos.»⁵²

Es muy poco lo que se ha hecho hasta el presente en América Latina en cuanto al establecimiento de MCM, y ello en buena medida se debe no sólo a la carencia de una adecuada voluntad política de parte de nuestros dirigentes civiles y militares, sino también —como ya mencioné anteriormente— al atraso del pensamiento estratégico en la región, que obstaculiza el avance hacia niveles más altos de seguridad, a través de una visión más sofisticada y moderna de las realidades internacionales actuales y de la relación entre política y fuerza militar. El propósito central de estas páginas ha sido dar una contribución, por modesta que sea, hacia el progreso de un pensamiento estratégico latinoamericano que —manteniéndose en un marco conceptual de sobrio realismo político— se oriente hacia el ideal de una siempre más intensa unidad y cooperación entre nuestros pueblos.

52. Portales: "Sudamérica. Seguridad Regional...", cit., p. 328.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS:

Amagada Herrera G. *El Pensamiento Político de los Militares*, Aconcagua, Chile 1986.

Blakemore, H. y otros. *Los Militares: ¿El Retorno a los Cuarteles?*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985

Bolívar, Simón. *Obras Completas*, Lex, La Habana, 1947.

Cahn, A. H. y Kruzel, J. J. (Editors). *Controlling Future Arms Trade*, McGraw Hill, N. Y., 1977.

Child, J. *Unequal Alliance. The Inter-American Military System*, West-view Press, Boulder, Colorado, 1980.

Cinda e laeal. *Manual de Integración Latinoamericana*, Caracas, 1987.

- Coll, A. R. y Arend, A. C. *The Falklands War: Lessons for Strategy, Diplomacy and International Law*, Alien & Unwin, London, 1985.
- Comblin, J. *Le Pouvoir Militaire en Amerique Latine: L'Ideologie de la Securité Nationale*, Délarge, París, 1977.
- Escovar Salom, R. *América Latina. El Juego sin Fronteras*, FCE, México, 1973.
- Huntington, S. *The Soldier and the State*, Harvard University Press, Cambridge, 1957.
- Keochane, R, y Nye, J. *Power and Interdependence*, Little, Brown, and Co., Boston, 1977.
- Littuma, A. *La Nación y su Seguridad*, Grafiúnica, Caracas, 1974.
- Malloy, J. (Ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977.
- Matner, G. (Compilador). *América Latina hacia el 2000*, Nueva Sociedad, Caracas, 1986.
- Moneta, C. J., López, A., y Romero, A. *La Reforma Militar*, Legasa, Buenos Aires, 1985.
- Muñoz, H. y Orrego V., F. (Compiladores). *La Cooperación Regional en América Latina*, Colegio de México y Universidad de Chile, 1987.
- O'Donnell, G. A. *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- Prebisch, R. *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación* FCE México, 1981.
- Puig J.C. *Integración Latinoamericana y Régimen Internacional*, IAEAL, U.S.B., Caracas, 1987.
- Romero, A. (Compilador). *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*, Equinoccio, Caracas, 1980.
- Romero, A. *Estrategia y Política en la Era Nuclear*, Tecnos, Madrid, 1979.
- Romero, A. *La Idea de la Política en el Pensamiento de Simón Bolívar* Ateneo, Caracas, 1985.
- Romero, A. *La Miseria del Populismo. Mitos y Realidades de la Democracia en Venezuela*, Centauro, Caracas, 1986.
- Romero A. *Tiempos de Conflicto. Ensayos Político-Estratégicos*, Ediciones de la Asociación Política Internacional, Caracas, 1986.
- Silva Michelena, J. A. (Compilador). *Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1987.
- Stepan.A. *The Militarín Politics. Changing Patters in Brazil*, Princeton University Press, Princeton, 1971.
- Tucker, R. *The Inequality of Nations*, Basic Books, N. Y., 1977.
- Villegas, O. *Triunfo Geopolítico Argentino*, Pleamar, Buenos Aires, 1975.
- Viso, Ángel Bernardo: *Venezuela: Identidad y Ruptura*, Alfadil, Caracas, 1982.

Wesson, R. y Muñoz, H. (Editors). *Latin American Views of U.S. Policy*, Praeger, N. Y., 1986.

B) ARTÍCULOS:

Amiel, S. "Deterrence by conventional forces", *Survival*, March-April 1988.

Avery, W. P. "Domestic influences on Latin American importation of US armaments", *International Studies Quarterly*, Vol. 22, No 1, March 1978.

Bond, R. "Regionalismo en América Latina", *Foro Internacional*, Octubre-Dic., 1977.

Brown, L H. "Regional collaboration in resolving Third-World conflicts", *Survival*, May-June 1986.

Burelli R., M. A. "La integración latinoamericana y el Pacto Andino", *Mundo Nuevo*, No 7-8, Enero-Junio 1980.

Cottam, R. "Iran, motives behind its foreign policy", *Survival*, Nov-Dec, 1986.

Crawley, E. "Los militares, dos décadas después", *El Universal*, Caracas, 23-05-88.

Cuéllar, O. "Notas sobre la participación política de los militares en America Latina", *Aportes*, París, No 19, 1971. Child, J. "Geopolitical thinking in Latin América", *LARR*, Vol. XIV, N° 2, 1974.

Chubin, S. "Reflections on the Gulf war", *Survival* July-August, 1986.

Evans, C. "Reappraising Third World arms-production", *Survival*, March-April 1986.

Falcoff, M. "Military and strategic issues in Latin America", *AEI Foreign and Defense Review*, March 1988.

Floria, C.A. "La educación política de los militares", *Criterio*, Lix, 1986.

Freedman, L. "The war of the Falkland islands", *Foreign Affairs*, Fall, 1982.

Garavini, S. "La crisis del Estado-nación y el imperativo de la integración regional", *Mundo Nuevo*, Caracas, Enero-Julio 1981.

Gilhodes, P. "Economía y política: en el proceso de integración", *Mundo Nuevo*, No 13-14, Julio-Dic., 1981.

Grabendorff, W. "Las posibilidades de conflicto regional y el comportamiento en conflictos interestatales en América Latina", *Mundo Nuevo*, No 17-18, Julio-Dic, 1982.

Harkavy, E. "The lessons of recent wars. A comparative perspective", *Third World Quarterly*, October 1984.

Holst, J. J. "Confidence-building measures. A conceptual framework", *Survival*, Jan-Feb 1983.

Kissinger, H. A. "El revolucionario blanco. Reflexiones sobre Bismarck", en D. A. Rustow (comp.), *Filósofos y Estadistas*, FCE, México, 1976.

Lebow, R. N. "Deterrence reconsidered. The challenge of recent research", *Survival*, Jan-Feb 1985.

Marta-Sosa, J. "Integración latinoamericana como política de autonomía e interrelación", *Mundo Nuevo*, No 11-12, Enero-Julio 1981.

Muñoz, H. V. "Las causas del auge y la declinación del sistema interamericano de seguridad", *Estudios Internacionales*, No 77, 1987.

Portales, C. "Latinoamérica. Seguridad regional y relaciones con Estados Unidos", *Estudios Internacionales*, No 75, 1986.

Record, J. "The Falklands War", *The Washington Quarterly*, Autumn, 1982.

Romero, A. "Aspectos estratégicos en las relaciones entre Venezuela y los Estados Unidos", *Política Internacional*, Caracas, No 10, Abril-Junio 1988.

Varas, A. "El futuro de las relaciones hemisféricas de seguridad", *Defensa y Desarme*, Vol. 2, No 2, 1987.

Viso, A. B. "Sobre la unidad hispánica", *Válvula*, No 1, Caracas, 1984.

Wionczek, M. "¿Tiene futuro la industria militar de los países menos desarrollados?", *Comercio Exterior*, Vol. 36, No 12, 1986.

C) OTROS:

Aponte, C. *Las Fuerzas Sociales Venezolanas ante el Acuerdo de Cartagena*, (mimeo), CENDES, U.C.V, Caracas, 1983.

Child, J. *The Inter-American Military System. Historical Development, Current Status, and Implications for U.S. Policy* (folleto), U.S. Army War College, Pennsylvania, 1977.

Einaudi, L., Stepan, A. *Latin American Institutional Development. Changing Military Perspectives in Perú and Brazil* (folleto), RAND Corporation, 1971.

Palma, H. *Medidas de Confianza Recíproca* (folleto). Comisión Sudamericana de Paz, 1988.

Rey, J. C. *El Derecho de Excepción y el Régimen Jurídico de la Seguridad y Defensa en Venezuela* (mimeo), IDEA, Caracas, 1986.

Thiago Cintra, J. (Comp.). *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Chile*, (folleto), Estudios del CLEE, México, 1987.

Thiago Cintra, J. (Comp.). *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Brasil*, (folleto). Estudios del CLEE, México, 1987.

Thiago Cintra, J. (Comp.). *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Venezuela*, (folleto), Estudios del CLEE, México 1987.

Thiago Cintra, J. (Comp.). *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Perú*, (folleto), Estudios del CLEE, México, 1987.

Thiago, Cintra, J. (Comp.). *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Uruguay*, (folleto). Estudios del CLEE, México, 1987.

