América Latina: Posibilidades de cooperación regional en seguridad y defensa

Aníbal Romero

En los países latinoamericanos la capacidad militar también cumple un papel de disuasión en caso de posibles conflictos bélicos. Sin embargo en el subcontinente no han primado en este campo criterios políticos claros, ni se han establecido prioridades que lleven a la adquisición o desarrollo de un determinado tipo de armamento, acorde con sus necesidades de defensa.

En el artículo que a continuación presentamos se elabora un análisis detenido sobre la situación de nuestros países en el terreno militar. El estudio parte de las condiciones políticas de la región. El objetivo del autor es contribuir al desarrollo de un pensamiento estratégico latinoamericano que propugne por una cooperación militar más estrecha entre estos países, sin dejar de lado sus intereses nacionales.

* * *

1. Un marco conceptual: Guerra convencional y disolución

ES DIFICIL 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 enfaticen los intereses comunes entre los países sudamericanos"[1]. La apreción es válida, pero ¿qué hacer al respecto?

En su contenido medular, la argumentación expuesta en este estudio se dirige a mostrar que, si queremos ser mínimamente realistas, debemos admitir que las posibilidades de cooperación entre nuestros países —én 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.

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

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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 preludio 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 recelos 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 arrojan los enfrentamientos bélicos convencionales entre Estados ocurridos en tiempos recientes (digamos, desde principios de la década del 70) y someterlos 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 de 1973 y la guerra Irán-Irak, pero también me referiré tangencialmente a la guerra de las Malvinas y a dos conflictos no convencionales pero de sobresaliente interés que fueron la invasión israelí al Líbano y la invasión soviética a Afganistán.

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 luchas 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 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 cumplieron las anteriores apreciaciones en el curso de la cruenta guerra entre Irán e Irak. Este fue 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 produjo alrededor de un millón de muertos en ambos países contendientes[6]. Fue una verdadera "guerra total", que derrumbó varios mitos y arrojó una serie de enseñanzas de gran relevancia en el marco internacional contemporáneo.

El más importante mito que cayó fue el de que una guerra entre naciones "tercermundistas" no podía ser demasiado larga, pues presuntamente

1 / Carlos Portales, "Sudamérica: Seguridad Regional y Relaciones con Estados Unidos" *Estudios Internacionales* No. 75, 1986, págs. 324-325.
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 / Martin Van Creveld, *Military Lessons of the Yom Kippur War: Historical Perspectives*, SAGE Publications, Beverly Hills-London, 1975, págs. 47-48.
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.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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 duró ocho años [7].

Las apreciaciones dominantes en torno a la durabilidad de los recursos también se han visto trastocadas. En esta guerra de desgaste ambos países perdieron centenares de tanques, aviones de combate y piezas de artillería, y se calcula que cada nación combatiente invirtió cerca de mil millones de dólares al mes en la contienda [8]. Este conflicto igualmente sirvió 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].

A estas observaciones, 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-Irak, afirma Chubin, las realidades observables del balance militar (que aparentemente sugerían una marcada debilidad iraní) figuraron más prominentemente en los cálculos iniciales de Irak 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 ("flashy") —cualquiera sea su verdadera condición militar— puede resultar más efectiva que la confianza en más sólidas pero menos conspicuas manifestaciones del poder militar".

Chubin apunta otras "lecciones" de esta guerra, por ejemplo, el juego del azar y de 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 Irak 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].

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 trabajo. 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, lograron 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

7 / Véase, Shahram Chubin, "Reflections on the Gulf War", *Survival*, July-August 1986.
8 / *Khamsin*, loc. cit., págs. 22, 24.
9 / Ibid, pág. 15.

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

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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.

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 de que estándares muy elevados de competencia militar, sumamente costosos y sofisticados, son difíciles de lograr por nuestros países; además, aunque la posición política que lo 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].

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 sicológicas 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 *statu 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 sicológico 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 defenderlos) 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.

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 aun en condiciones poco propicias. De allí que conviene —como señala Lebow— complementar el

12 / Véase al respecto, Emilio Meneses, *Competencia armamentista en América del Sur, 1970-1980*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1982, pág. 27.
13 / Saadia Amiel, "Deterrence by Conventional Forces", *Survival*, March-April 1988.
14 / Meneses, op. cit. pág. 8.
5 / 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*, pp. 263-280.
6 / Meneses, op. cit., pág 28.
7 / Véase al respecto el excelente estudio de Richard N. Levow, "Deterrence reconsidered: the challenge of recent research", *Survival*, Jan-Feb. 1985.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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 a 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.

Armamentos y Estrategia en América Latina

UNA DE LAS MAS 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.

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 —aún 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 Granada en 1984, y resultaría en extremo difícil postular algún escenario realista de confrontación bélica generalizada entre América Latina y algún adversario extra-hemisférico en el cual no jugase papel central el poderío armado de los Estados Unidos. De igual forma, no pareciera probable que América Latina vaya a enfrentarse en una guerra a esta superpotencia.

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 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 portaaviones, 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 armas y más de un millón y medio de reservistas, con una industria militar que ya se encuentra compitiendo con gran éxito internacionalmente. Cuba es un caso especial, con Fuerzas Armadas de extraordinario poderío. Pero incluso 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 a 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 protagónico, 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-estatal que existe entre varios países de la región, con mayor o menor agudeza según el caso.

18 / Ibid, pág. 26.

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*, pág. 229-235.
20 / *The Military Balance, 1988-1989*, I.I.S.S., London, 1988, págs. 183-207.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

Después del triunfo de las fuerzas 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 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 los 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 anfibias). Colombia, una nación cada día más sumida en el pantanoso terreno de la guerra subversiva, donde extensas áreas del país se encuentran controladas por las fuerzas revolucionarias, realizó en 1988 una importante inversión 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 referido 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 la 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 que ha conducido lógicamente a un severo aumento del gasto militar en la región. 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

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

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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 se debe tener 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 un serio 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).

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 esa 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 la 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 se siguen haciendo muchas veces de manera arbitraria y carente de coordinación en cada país entre las 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 los 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 ciertos 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 ultrasofisticados que muchas veces no responden a nuestras circunstancias y problemas, tienda más bien a buscar la eficacia disuasiva mediante el acrecentamiento real de la capacidad operativa de nuestras Fuerzas Armadas. 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 recursos 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 sobresaturado 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, sicológicas, 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 sicológica —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 compro-

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.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

misos 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 vería 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 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 aspectos [25].

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 equipados con sistemas de armas realmente adaptados a nuestras condiciones, adquiridos y desplegados por razones operativas y no simplemente de prestigio. Es decir, armamentos, 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. 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 vigesimoprimero y a Uruguay en el vigesimoquinto [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

23 / Sobre este tema, puede consultarse mi libro: *Tiempos de Conflicto. Ensayos Político-Estratégicos*, págs. 263-280.
24 / Véase la referencia en Ibid pág. 278.

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

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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 Africa, 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 exministro 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 (situación experimentada en diversas oportunidades por Irán e Irak 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 dedica 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 autosuficiencia tecnológica. Como apuntan Cahn y Kruzel, los productores de armas "tercermundistas" enfrentan la dificultad de que "en lugar de generar mayor independeneia, 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 insumos para la producción de armas. La producción autóctona también con frecuencia resulta más costosa de lo que las estimaciones originales hacían prever, y no pocas veces más onerosa de lo que resultaría 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.

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 insumos 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

27 / Citado por Michael Moodie: "Sovereignity, Security, and Arms", *The Washington Papers* No. 67, Georgetown University, SAGE Publications. Beverly Hills, 1979, pág. 23.

28 / Carol Evans: "Reappraising Third-World Arms Production", *SURVIVAL*, March-April 1986, págs. 99-118.
29 / *Newsweek*, 9 November 1981, pág. 34.
30 / A. H. Cahn y J. J. Kruzel: "Arms Trade in the 1980s", en: *Controlling Future Arms Trade*, McGraw Hill, N.Y., 1977.
31 / Portales, pág. 318.
32 / M. S. Wionczek: "¿Tiene futuro la industria militar de los países menos desarrollados?", Revista *Comercio Exterior*, Vol. 36, No. 12, México, Dic. 86, pág. 1095.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

resumirse en dos preguntas muy sencillas: ¿cuántos tanques, vehículos blindados, etc., necesita usted en cada una de sus garajes? Y ¿cuántos puede usted vender en el exterior y a quién?" [33]. No cabe duda de 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 industrializados 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. 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.

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 a generar políticas de confianza mutua entre los Estados del área, haga más eficientes la infraestructura y empresas existentes, y promueva una mayor polivalencia de estas últimas, orientándolas también hacia la producción para uso civil [36]. Este punto nos conduce de lleno al tema de las medidas positivas que pueden comenzarse a adoptar, a objeto de propender por una reducción de las tensiones regionales, y por 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. Fuerzas Armadas y Paz Regional. Dificultades y Perspectivas de la Cooperación en el Campo de la Defensa.

ES UN LUGAR COMUN 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

33 / Ibid, pág. 1097.
34 / Ibid.
35 / A. de Barros: "Los Problemas de la Transición Democrática en el Frente Militar", en *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Brasil*, cit. pág. 63.

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, pág. 111.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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 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 tengan 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 suma 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" [36A]. 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 de 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 —como acá intentaré mostrar— 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 en 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. 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 nacio-

36A / Ver No. 36.
/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, pág. 173.
38 / Ibid., pág. 174.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

nal, resulta obvio que esas 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 los mecanismos e instancias multilaterales de seguridad, no requiere ni supone la eliminación de los conflictos y tensiones en la región, "sino por el contrario, de que a partir del reconocimiento de éstos, hay que promover medidas que permitan: a) una visión 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 torno 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 con base en la realidad de la coexistencia de diversos regímenes políticos y estructuras económicas en el área.

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 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.

Es ya un lugar común decir 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 los 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 económica similar al Plan Marshall, y b) un compromiso de los 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 fue 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 posthitlerista. 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 de darse ayuda mutua en caso de agresión, lo cual deja amplio espacio para una interpretación flexible. Es obvio que los Estados Unidos, como superpotencia que es, tienen intereses de seguridad en el hemisferio y han asumido compromisos para protegerlos [43]. El Sistema de Defensa Interamericano fue en buena medida promóvido 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-intevención 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 los Estados Unidos han 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 incrementan el potencial de conflicto intrarregional" [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

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*, Caracas, No. 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., pág. 54.
41 / H. Muñoz: "Las Causas del Auge...", cit., pág. 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.
44 / A. Varas: "Democratización, Paz y Seguridad...", cit., pág. 175.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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 los 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, 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 aquéllos que en Washington promovían las opciones militares frente al sandinismo. No obstante, a estas alturas cabe preguntarse: ¿qué efectividad tuvo el Grupo 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 los 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 con el problema.

La evolución del caso nicaragüense no debe pasar desapercibida a los que en Latinoamérica aspiramos a evitar la extensión de regímenes totalitarios. 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" [46], 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 los 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 México, 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 los Estados Unidos en numerosas ocasiones han estado dispuestos a escuchar nuestras opiniones e inquietudes y a tomarlas en cuenta en base a acuerdos realistas, que tomen en cuenta también los intereses de la mayor potencia hemisférica. Estoy persuadido de que a nuestros países no les conviene una postura de confrontación con los Estados Unidos, sino una posición de diálogo y —en la medida de lo posible— de cooperación. Aislarnos de Washington, antagonizarle de manera sistemática y a veces sin sentido sólo traerá como consecuencia una pérdida de interés por parte de la superpotencia 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 Arabe, para prevenir,

45 / H. Muñoz, "Las Causas..." pág. 112.

46 / Falcoff, op. cit. pág. 26.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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. Adicionalmente, tales intervenciones, ejecutadas por naciones avanzadas o en vías de desarrollo, no son siempre eficaces. Por cada Granada 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 suponer 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 "garantes 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 aun más acentuada de las relaciones internacionales (alternativa por lo demás irresponsable y poco atractiva); la segunda consiste en bucar vías novedosas de comunicación e intercambio, bien al margen de los mecanismos institucionales de siempre, o bien en conjunción con 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]. 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 utopismo, no cabe duda de 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 crean [50]. Las MCM pueden clasificarse en dos tipos: 1) aquéllas 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) aquéllas que son diseñadas para reducir el peligro de un ataque por sorpresa. En términos de sus funciones, las MCM pueden dividirse en medidas que envuelven información, notificación, observación y estabilización [51]. 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].

47 / L. H. Brown: "Regional Collaboration in Resolving Third-World Conflicts", *SURVIVAL*, May-June 1986, pág. 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*, ILFT, Santiago, Chile (mimeografiado).
49 / Ibid.
50 / Johan J. Holst: "Confidence-building Measures. A Conceptual Framework", *SURVIVAL*, January-February 1983, pág. 2.
51 / Ibid., pág. 3.
52 / Portales: "Sudamérica. Seguridad Regional...", cit., pág. 328.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

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 nuestro 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 moderada 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.

Su rostro es el poder ejercido implacablemente, como si las ilusiones muertas, las esperanzas fracasadas, el terror ejercido, hubieren marcado con sus heridas no sólo a sus muertos, desaparecidos, exiliados, presos, perseguidos, dejando señales, heridas, marcada, su cara que da miedo.

Metido no en el uniforme cubano, "verde como las palmas" de su Sierra Maestra, disfrazado de general soviético, con una gorra a la rusa, cargado de medallas, como una trágica estampa —extraña coincidencia— de los viejos generalotes y dictadores latinoamericanos y del mundo ruso, cargado de cargos, todos los cargos, el terrible joven, el David desafiador y vencedor del coloso yanqui, ha sido devorado por el poder, el poder soviético donde él, primero en todo, no es un gran qué; sólo un peón de ataque, en la periferia lejana y enemiga, alguien a quien se concede hacer un discurso antes que los satélites desgastados de Polonia o Checoslovaquia. El miedo está retratado en su cara. Castro ha metido mucho miedo a enemigos, amigos, compañeros, ha vivido metiendo miedo y viviendo en miedo.

Casi treinta años desconfiando, vigilando, temiendo, pudiendo ser atacado, envenenado o muerto, o si se quiere, más bien cuarenta, si se piensa en los años de su juventud y en la guerrita de los tiratiros.

Carlos Franqui, *Vida, aventuras y desastres de un hombre llamado Castro.*

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org