DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-CHILE
NUMERO 385, Octubre 1988.

La Cooperación Regional para la Paz: Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.

Augusto Varas

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

RESUMEN

La concertación regional para la paz se ha materializado históricamente en inestables e irregulares formas de cooperación inter-estatal tanto en materias relativas a la defensa nacional como en lo referente a la prevención de la guerra en ámbitos multilaterales.

Estas nuevas modalidades de interacción en la región enfrenta nuevos y diversos desafíos que dificultan su desarrollo y estabilidad. A pesar de ellos, la pacificación del continente se abre lentamente paso por sobre las seculares tendencias al manejo de tensiones vía confrontaciones y uso de la fuerza militar. Sin embargo, la mantención y profundización de estos esfuerzos sólo pueden ser logradas a través de un cambio de significación tanto en la concepción de las políticas gubernamentales así como en la gestión de las mismas.

La concertación regional para la paz se ha materializado históricamente en inestables e irregulares formas de cooperación inter-estatal tanto en materias relativas a la defensa nacional como en lo referente a la prevención de la guerra en ámbitos multilaterales. Estas nuevas modalidades de interacción en la región enfrenta nuevos y diversos desafíos que dificultan su desarrollo y estabilidad. A pesar de ellos, la pacificación del continente se abre lentamente paso por sobre las seculares tendencias al manejo de tensiones vía confrontaciones y uso de la fuerza militar. Sin embargo, la mantención y profundización de estos esfuerzos sólo pueden ser logradas a través de un cambio de significación tanto en la concepción de las políticas gubernamentales así como en la gestión de las mismas.

Esta necesidad de un giro conceptual surge de las nuevas potencialidades y obstáculos a la concertación regional para la paz las que no son la simple evolución o mera proyección de las recurrentes e históricas posibilidades y bloqueos a la cooperación observados en América Latina[1]. Ellos son el producto de cambios sustanciales en la naturaleza de las relaciones exteriores contemporáneas y de su impacto en las relaciones estratégicas y, en consecuencia, sobre las políticas de defensa.

La cooperación para la paz en América Latina requiere que estas nuevas realidades sean conocidas tanto para explicar las dificultades que su actual gestión enfrenta a nivel de las instituciones especializadas del Estado -ministerios de defensa y cancillerías-, como para

---

[1] Una síntesis de las mismas en : Augusto Varas, "El efecto de la cooperación para la paz en América Latina", Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago, 1986.

idear los mejores cursos de acción.

Desde esta perspectiva analizaremos las características que imponen los parámetros estratégicos globales sobre las realidades regionales, y exploraremos las formas más adecuadas para que en este marco se desarrollen métodos, estilos y formas institucionales adecuadas que permitan proyectar a niveles superiores la cooperación para la paz.

I

Transformaciones Estratégico-Políticas Internacionales.

Los vínculos que se establecen entre los dos pilares de la defensa nacional, -la política exterior (las acciones diplomáticas) y la política militar (el posicionamiento estratégico de cada país en la región)-, han observado cambios simultáneos y cualitativos en las últimas décadas.

Estableceremos el estrecho nexo entre política exterior y política militar, e identificados sus principales cambios, analizaremos cómo ambas dimensiones de la política de defensa se han modificado en América Latina, afectando las posibilidades de la cooperación para la paz en la región. Un entendimiento de estos problemas podrá informar las políticas e iniciativas más adecuadas para mejorarla.

1.- Nuevas dimensiones estratégicas y la defensa nacional.

El desarrollo de la tecnología militar, la integración creciente del mercado internacional, así como la cambiante naturaleza, forma y función militar del procesamiento de la información ha modificado las principales dimensiones estratégicas internacionales. Esto ha convertido la gestión de la defensa y de la paz en una tarea multidisciplinaria y pluri-institucional que el Estado moderno debe enfrentar de manera imaginativa.

(a) Una nueva topografía estratégica.

La tecnología militar ha transformado los conceptos estratégicos. Tal es así que se ha afirmado que "la clave de la evolución de los conceptos estratégicos viene de la evolución de la innovación tecnológica".[2] Los nuevos sistemas de armas, propios de la era nuclear, han transformado radicalmente no sólo la conceptualización sino que la propia realidad estratégica mundial.

En primer lugar, se ha modificado el propio concepto de defensa puesto que su connotación territorial ha variado y se ha diversificado.[3] El uso de las armas

---

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

[3] Seguiremos de cerca en estas materias el análisis de Alain Joxe, "Vers Une Theorie Generale Des Fortifications", manuscrito, abril, 1986. También ver: Alain Joxe, et.al., Eurostrategies Americaines. CIRPES, Paris, 1987.

nucleares ha cambiado la naturaleza del espacio en peligro. De una superficie continua a ser amenazada, atacada y eventualmente conquistada se ha transitado a una amenaza a puntos estratégicos. El éxodo rural-urbano y la concentración de la capacidad productiva en las ciudades ha profundizado esta tendencia a la puntualización estratégica, concentrando en grandes urbes los recursos demográficos, económicos y políticos. Esta tendencia, más desarrollada en los países centrales, también se observa en los periféricos.[4]

Este cambio de la topografía estratégica implica la obsolecencia del cerco militar tradicional y la necesidad de dispersar los recursos en vez de concentrarlos. Esta nueva situación genera a su vez necesidades adicionales de movilidad estratégica que no siempre son adecuadamente logradas. En el contexto de una competencia a escala mundial entre las super-potencias, esta dispersión implica una distribución planetaria del potencial estratégico nuclear y de sus apoyos. Ello explica el mayor énfasis que actualmente ponen las potencias militares en los sistemas de armamentos con una alta movilidad estratégica y los recursos de infraestructura necesarios para lograrla. En el caso de nuestra región los proyectos argentinos y brasileros de submarinos nucleares no están desligados de esta necesidad.

En segundo lugar, esta transformación topográfica se

---

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

ha visto diversificada con la ampliación del propio espacio estratégico. La necesidad de dispersión de recursos ha integrado al juego estratégico las dimensiones submarinas y los lechos marítimos potencialmente utilizables como lugares aptos para la localización de armamento.[5]

En tercer lugar, la propia noción de topografía se modifica al incorporarse una tercera dimensión estratégica crucial, la del espacio exterior. Sin indagar acerca de la naturaleza y potenciales desarrollos de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE)[6], tal programa pone públicamente de relieve la importancia de la dimensión espacial de la estrategia militar contemporánea.

Más acá de la IDE se puede señalar que el espacio exterior, junto al éter, se han convertido en áreas de importancia estratégica. En la medida que la emisión, recepción y acopio de información (datos, mensajes, órdenes, programas, etc.) adquiere una importancia crucial en una era informatizada, las órbitas geo-estacionarias, y la propia posibilidad del "libre tránsito comunicativo" se convierten en arenas de

---

[5] Ver: Allan S. Krass, Verification. How Much is Enough?. Taylor & Francis, London, 1985, páginas 137-138.

[6] Al respecto, ver: Rafael L. Bardají, La Guerra de las Galaxias. INAPPS, Madrid, 1986; Carlos Portales, "La Iniciativa de Defensa Estratégica y el Cambio Techológico", Documento de Trabajo Nº 313, FLACSO, Santiago, 1986; Guillermo Velarde, "Análisis de la Inicitiva de Defensa Estraégica", en Manuel Castells, et.al., op.cit.; y M. Zahera, "El programa 'Eureka' ", en ibid.

competencia y confrontación[7]. Algunos países latinoamericanos han terminado necesariamente involucrados en estas temáticas.

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

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

(b) Territorialidad e interés nacional.

La diversificación de los actores internacionales-gubernamentales, no-gubernamentales y transnacionales-

---

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

ocurrida en décadas anteriores ha tenido en la actualidad un impacto estratégico de importancia, el que se ha expresado bajo la forma de una escisión entre el interés nacional y su territorialización.

De acuerdo a las actuales realidades internacionales, la integración de los mercados ha implicado una diversificación del poder económico mundial. El efecto neto de este proceso es la relativa distancia que últimamente se ha puesto entre posesión territorial e intereses nacionales. De acuerdo a los cambios antes señalados en las principales dimensiones estratégicas, esta relación ya había afectado el contenido de las nociones de soberanía, relativizando sus connotaciones exclusivamente territoriales. El efecto de la integración mercantil a nivel mundial ha profundizado esta erosión.

Los Estados Unidos, por ejemplo, necesitan un mercado internacional de libre acceso tanto como necesitan que esta libertad sea equitativamente resguardada por el conjunto de los beneficiarios del sistema económico occidental.[8] De esta forma, a la integración del mercado -que implica una cierta forma de compartir beneficios- le tiende a corresponder una protección colectiva del mismo. Esta colectivización de los intereses de la defensa de Occidente, correspondiente a la colectivización de los beneficios del mercado integrado, genera, en primer lugar, la tendencia a desligar el interés militar de los intereses económicos nacionales específicos. En segundo lugar, permite que potencias industriales se proyecten más allá de sus

---

[8] Ver: Frank Carlucci, "America's Alliance Structure and the new Isolationism", Defense, July/August, 1988, página 2 a 4.

territorios sin que esta proyección esté necesariamente respaldada por un poder militar correspondiente, en la medida que la integración e interdependencia relativa del mercado tiende a identificar, más que antes, interés colectivo con interés económico individual de quienes están integrados a él.[9]

En la medida que el mercado internacional -y los procesos asociados- se integra, la tendencia a sobre-proteger el interés económico en ultramar ha perdido peso (para algunos países) y ha relativizado su característica de enclave a ser protegido militarmente. Así, por ejemplo, Japón puede superar sus limitaciones territoriales proyectándose productivamente en grandes complejos cerealeros y mineros en Brasil, o bien en asentamientos humanos de trabajadores jubilados en España. Ello sin una proyección militar asociada equivalente, y con la tranquilidad que sus intereses tienden a coincidir con los de los estados receptores, producto de la participación de los mismos en el mercado internacional y en los beneficios de este tipo de intercambio.

Sin duda la soberanía territorial continúa siendo una de los principales preocupaciones de muchas fuerzas armadas y políticas latinoamericanas. Sin embargo, mirando al futuro más que al pasado podemos identificar una tendencia hacia la relativización de tales conceptos -tan territorializados-, y la apertura a nuevas nociones de interés común y soberanía colectiva o compartida.

---

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

2.- Política exterior y política militar.

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

Así, por ejemplo, la política militar ya no descansa fundamentalmente en el entrenamiento puramente castrense del personal uniformado sino que es el resultado de una adecuada provisión -interna e internacional- de tecnología que debe saber usarse por un personal bien capacitado para ello. El desarrollo de una mínima capacidad tecnológica endógena al servicio del esfuerzo defensivo es una necesidad que los países de la región han comenzado a implementar desde ya hace varios años en ritmos y formas muy diversas. El inicial y pionero esfuerzo argentino de desarrollo de la Dirección General de Industrias y Fábricas Militares, en la actualidad se ve acompañado por una diversificada industria bélica brasilera y de un menor, pero igualmente sostenido esfuerzo, de Colombia, Chile y Perú, para mencionar a los más destacados.[10] De esta forma, a la integración de los mercados mundiales le ha correspondido una mayor integración de los propios mercados de armas.

Producto de estas nuevas formas de integración la transferencia de tecnología militar de los países

---

[10] Al respecto, ver: Michael Brzoska y Thomas Ohlson, Arms Production in the Third World, y Arms Transfers to the Third World, 1971-85. Oxford University Press, London, 1986 y 1987, respectivamente.

centrales a los periféricos se ha visto crecientemente enlazada a criterios de política exterior de los gobiernos de las industrias proveeedoras.

Por una parte, la política de embargos[11] -de productos civiles o militares- por razones políticas e ideológicas -a pesar de la seducción que ejercen las ganancias, lo que a veces ayuda a superar las trabas- pone crecientes problemas a los países de la región. La posición de los Estados Unidos frente a Chile, Argentina y Brasil al respecto ha significado el que estos países deban ampliar su rango de opciones, lo cual no siempre es adecuadamente realizado, y compensen tales limitaciones con costosos esfuerzos locales. La restitución de la ayuda militar estadounidense a la Argentina, por ejemplo, recién se logra a fines de 1988, una vez que el proceso de transición democrática se ha consolidado.[12]

Por otra parte, la producción local requiere escalas de producción[13] que sólo se han logrado en el caso de Brasil, aun cuando en este caso existirían algunas dudas al respecto.[14] Así, las relaciones exteriores del Brasil se han visto forzadas a mantener ciertas posiciones que

---

[11] Ver: Yves Perez, La dissuasion par les embargos. CIRPES, Paris, 1985.

[12] Lo que también puede leerse como una forma de estabilizar el poder político civil frente a unas FFAA controladas, pero aun no plenamente convencidas de las bondades del sistema constitucional.

[13] De acuerdo a criterios internacionales, la mantención de una industria local de armas requiere que cinco sextas partes de ella se exporte.

[14] Ver: Renato Dagnino, "O Comércio de Armamentos na America do Sul: sua importacia para a análise das perspectivas de cooperação regional", manuscrito, setembro 1988.

de otra manera le negarían a la industria militar sus posibilidades de mantención interna.

Desde la perspectiva de los países proveedores, la transferencia de armas y las relaciones militares internacionales se ponen crecientemente en función de objetivos de política exterior, convirtiéndose a veces en uno de sus instrumentos privilegiados, tal es el caso de los Estados Unidos o la URSS. Para la mayoría de los países europeos ésta tiene una razón fundamentalmente económica.[15]

En otros casos, ciertas políticas exteriores que aspiran a tener un rol autónomo, independiente de los bloques en pugna, se tienden a manifestar en algunas ocasiones en políticas individuales de relacionamiento internacional a través de las armas. A diferencia de América Latina donde la política exterior -en muchos casos- es una función de la política militar.

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

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

---

[15] Ver: Michael Brzoska and Thomas Ohlson, Arms Production in the Third World. Taylor & Franncis, London, 1986, página 287.

interacciones internacionales, muchas veces ni siquiera conocidas por los respectivos ministerios de relaciones exteriores. El ejemplo más claro al respecto son las negociaciones de la deuda externa.

Sin embargo, en este mismo contexto de diversificación, la importancia de la iniciativa exterior para la defensa nacional ha aumentado correlativamente. Así, política exterior y política militar muestran una necesidad creciente de mayor integración.

3.- Intereses nacionales y recursos de poder nacional.

La diversificación de las dimensiones estratégicas y las nuevas posibilidades que ofrecen las múltiples combinaciones entre política exterior y política militar, tienen como efecto una ampliación exponencial de los intereses nacionales.

Sin embargo, la mayor densidad de los temas internacionales y los relativos a la defensa nacional y la paz regional no se ha visto acompañada por una ampliación correlativa y simultánea de los recursos de poder para proteger y materializar tales intereses.

Este hiato entre intereses y recursos ha estrategizado recursos anteriormente no considerados como tales en la perspectiva de defensa. De esta forma, los recursos naturales -de importancia histórica para el desarrollo económico, especialmente de los países centrales- adquieren connotaciones estratégicas no sólo para los consumidores, sino que últimamente también para los proveedores. El control, por parte de países latinoamericanos, de materias primas deseadas por países

centrales, se ha convertido en un recurso de poder apto para ser usado no solamente con criterio económico, sino que simultáneamente con una perspectiva estratégica. El petróleo, el gas natural, los minerales tarrestres y submarinos, las aguas frescas y las de pesca, los granos, e incluso la población, comienzan a adquirir connotaciones estratégicas antes desconocidas[16].

Son precisamente estas consideraciones las que, por ejemplo, han imposibilitado la suscripción por parte de los Estados Unidos de la Ley del Mar, en la medida que ella no sólo limita sus posibilidades de extracción de recursos naturales sino que también prohibe el uso de los océanos y lecho marítimo para fines bélicos.[17]

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

---

[16] Ver: Arthur H. Westling, Global Resources and International Conflict. Oxford University Press, London, 1986.

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

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

4 .- Racionalidad de los actores internacionales.

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

Estas ideologías hacen que la racionalidad imputada al Estado no se encuentre en la práctica internacional tal como en el pasado reciente. El fundamentalismo podría definirse como una visión de los intereses nacionales indisoluble y completamente asociados a la identidad nacional y su expresión en políticas exteriores tipo "cruzadas".[18]. Desde esta perspectiva no hay nada que negociar cuando se trata de intereses nacionales, puesto que la identidad no se negocia (o es lo último en ser negociado). Puesto como telón de fondo en los procesos de toma de decisiones en política internacional, el fundamentalismo estatal tiene consecuencias altamente desestabilizadoras, i.e. Irán, Libia, Sudáfrica.

---

[18] Sobre este aspecto del fundamentalismo, ver: Augusto Varas, La política de las armas en América Latina. FLACSO, Santiago, 1988.

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

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

5.- Jerarquías cambiantes.

Los cambios en las dimensiones estratégicas, las nuevas formas de relación entre política exterior y militar, la inadecuación y desproporcionalidad entre intereses y recursos, así como la cierta inpredictibilidad del curso internacional, son todos ellos factores que muestran un orden internacional finisecular como uno de transición. No estaríamos en un proceso de transito de un sistema a otro. Más bien se trataría de un estado del sistema mundial, el que estaría a mitad de camino, no existiendo claridad sobre las características y distancias a la que dista la meta.

Lo problemático radica en que la difusión,

diversificación y heterogeneidad del poder se incrementa en el momento del proceso de transición. Todo lo cual fragmenta las jerarquías pre-existentes pero no genera una estructrura de estratificación nueva a nivel internacional que sirva de reordenamiento del sistema. Se podría decir que a diferencia del pasado -fines de los cincuenta y comienzo de los sesenta- cuando los países subdesarrollados veían aumentar las diferencias entre ellos y los países centrales, hoy día el conjunto del sistema internacional se encuentra en una situación atímica.[19]

Cuadro 1

Heterogeneidad Económica y Política del Sistema Mundial.

	Poder Económico	
	Ascenso	Declinación
Poder Militar: Creciente	Europa NICs	URSS EEUU
Poder Militar: Decreciente	Japón Nueva Zelandia	Tercer Mundo

El Cuadro 1 ilustra las tendencias a que estamos aludiendo. Por una parte se tiene que la capacidad económica y militar de las potencias mundiales tiende a

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

decrecer relativamente producto de sus importantes bloqueos internos, económicos en los EEUU y económico y políticos en la URSS. Lo mismo sucede con los países del Tercer Mundo en general. En el caso de países prósperos económicamente, como los europeos y algunos NICs., éstos incrementan paralelamente su capacidad militar. Sin embargo, y esto es lo más interesante, países igualmente prósperos como los anteriores no incrementan su poder militar en forma correlativa. Los casos de Japón y Nueva Zelandia muestran que el notable incremento de sus economías no está acompañado de un incremento simultáneo en materia de poder militar. Esto estaría indicando que- a lo menos en el caso de países de desarrollo militar mediano- la proyección de sus intereses económicos no se encadena necesariamente a un aumento similar de su poder militar. Este hecho podría estar indicando la presencia de una tendencia que habría que seguir más de cerca.

6.- La cooperación inter-americana.

A los cambios en las relaciones estratégicas contemporáneas es preciso agregar las transformaciones sufridas a nivel de las relaciones estratégicas inter-americanas.

Una primera característica de las mismas es su fragmentación. Los Estados Unidos abandonaron estratégicamente América Latina hace ya varias décadas. El interés inicial en una retaguardia de Occidente[20] dejó

---

[20] "(A) program of establishing part of our fundamental industrial fighting strength in this continent so privileged by its immunity and remoteness should be explored. In cooperation with those South American nations...a coordinated industrial base for a strategic war reserve could be erected." Major T. Wyckoff, "South America's Strategic Position", Military Review, July 1956.

el paso a un interés político.[21] En este marco difícilmente se podría lograr formas de cooperación militar. Los efectos de este doble patrón se manifestaron dramaticamente en el caso argentino donde la administración Reagan alentó la relación política-ideológica bilateral generando el espejismo que posibilitó la aventura del Atlántico Sur, frente a la cual los EEUU adoptaron una posición frontalmente opuesta al régimen de Galtieri.

En segundo lugar, las relaciones entre los EEUU y la URSS pasaron desde una política que buscaba mantener una superioridad estratégica a nuevas relaciones caracterizadas por la posibilidad de una paridad real.

El efecto de estos dos procesos ha impactado las relaciones de los EEUU con América Latina haciéndolas cada vez más intrumentales. Para los EEUU las FFAA latinoamericanas se han transformado de árbitros en garantes del orden constitucional, estableciendo, en consecuencia, relaciones más en su rol político que en el militar.

La otra cara de la misma medalla ha sido la estrategización de problemas inter-americanos no militares como el narcotráfico o la migración. De esta

---

[21] Latin American armies "will be a mayor player in the total life of those nations. It is important to have a relationship with that. (They) stepped out form the role of arbiter or determinant of the political process and stepped into a very new role, that of guarantor". The New York Time, April 3, 1988. General Fred W. Woerner (USSOUTHCOM).

manera las áreas de interés militar de los EEUU en la región, por una parte se han diversificado, y, por la otra, se han concentrado prioritariamente en Centro América y el Caribe, o en países exportadores de droga como Colombia.

7.- El papel estratégico de América Latina.

Las aproximaciones anteriores al tema del papel estratégico de América Latina no dan cuenta de los cambios sustanciales en las principales dimensiones de la defensa nacional y regional. En consecuencia se requiere con urgencia una nueva definición de su rol e inserción estratégica en el mundo moderno que la proteja de la bipolaridad, así como de la internacionalización de conflictos locales o de la extensión de otros conflictos a su territorio.

Esta nueva definición es posible encontrarla superando la visión de una América Latina centrada en un rol estratégico definido en el marco bipolar. Es habitual, tanto para círculos castrenses como civiles, negar cualquier papel estratégico de la región en relación a los intereses militares estadounidenses.[zz] Sin embargo, la ausencia de América Latina en la defensa de los EEUU no significa necesariamente que la región carezca de un papel estratégico propio.

El rol estratégico de la región -contemplando las dimensiones contemporáneas del problema- no puede ser otro que el convertirse, tambien por medios militares, en

---

[zz] El estudio más a fondo al respecto, en: Lars Schoultz, National Security and United States Policy Toward Latin America. Princeton University Press, New Jersey, 1987.

una zona de amortiguación del conflicto global y extra-regional, aventando así el peligro de su involucramiento militar en diversos tipos de conflictos.

Este objetivo estratégico plantea la necesidad de dar nuevas respuestas en el plano del uso eficiente de los recursos diplomáticos y militares, aumentando la integración de ambas funciones, y logrando una mayor coherencia entre ambas áreas de gestión del Estado.

Ello implica un proceso de adaptación de instituciones y funciones, superando lo tradicional y abriéndose a lo moderno de las tareas exteriores. Para esto es imprescindible el pensar la cooperación regional a partir de un marco que permita la integración estratégica. A su vez ésta debe ser pensada como una convergencia de acuerdos en marcos generales de referencia que, implicando un giro conceptual correspondiente, informen la implementación de políticas específicas. Esta aproximación al tema permite superar la tentación de formular marcos omnicomprensivos y programas globales de reformas que integren a todas las partes interesadas, en todas y cada una de las dimensiones de la defensa nacional y regional. Este tipo de cooperación se podría lograr a través del reconocimiento de intereses colectivos y la identificación de incentivos comunes para la colaboración estratégica regional. Su materialización se podría lograr a través de regímenes específicos de defensa de la paz[23] en el campo naval, aéreo-espacial y territorial.

---

[23] Al respecto ver: Augusto Varas, "Regímenes de seguridad en América latina", Cono Sur, octubre-diciembre, 1987.

II

La Cooperación Regional para la Paz y la Política Exterior.

El marco de transformaciones anteriormente resumido, tanto en el campo conceptual como en la realidad estratégica, genera no sólo una crisis de identidad en las FFAA latinoamericanas en lo que se refiere a sus funciones en una sociedad democrática moderna. También genera una crisis de identidad para la política exterior y de quienes la implementan. Por estas razones es necesario, en el campo de las propuestas, reconocer la naturaleza de los cambios y adecuar las respuestas a la originalidad de los mismos.

Un conjunto de cambios singulares son aquellos que deben producirse a nivel de las instituciones castrenses y de los servicios exteriores latino-americanos.[24] Dado lo inexplorado del tema nos concentraremos en éstos últimos.

1.- Cancillerías y política exterior.

Tal como mencionáramos anteriormente la autonomización de sectores estatales en materia de política exterior transforma las relaciones internacionales de los países latinoamericanos en un todo no coordinado necesariamente por cancillerías. En el mejor de los casos ellas son quizás organizadas por el Estado.

Esta desproporción entre la importancia y densidad

---

[24] Nos basaremos en las opiniones vertidas en el seminario regional "Cooperación para la Paz: América del Sur en el Siglo XXI", Lima, septiembre 14-16, 1988.

del tema y la realidad cotidiana de la gestión, plantea la necesidad de un esfuerzo estatal de importancia para lograr una cierta correspondencia. Considerando las nuevas realidades es necesario que para el adecuado manejo de los asuntos internacionales, a lo menos el conjunto de los vínculos exteriores se coordine. Más que la constitución de pesados, costosos e ineficientes mecanismos burocráticos la posibilidad de dirigir la totalidad de la amplia variedad de vínculos externos en el Estado moderno pasa por la coordinación temática de esfuerzos tan diversificados, en particular de una mayor integración entre el campo de la defensa nacional y de la paz regional. Esta coordinación no burocrática se puede proporcionar de mejor forma a través de la formulación de políticas de Estado.

La necesidad de esta coordinación contrasta con órganos de gestión modestos y recargados de trabajo en comparación con el aumento de la densidad del tema. Frente a este hiato entre necesidades y recursos, la solución vía formulación e integración en torno a <u>políticas</u> se presenta como una adecuada fórmula. Así, la convergencia, aceptación y compromiso institucional y burocrático con una política de Estado frente a la cooperación para la paz permitiría superar los obstáculos organizacionales e institucionales que se le presentan.

2.- <u>Formación del Personal</u>.

Para lograr esta coordinación no basta una política lúcida sino que también es necesaria la existencia de mecanismos institucionales y personal adecuados. La alta rotatividad del personal diplomático y militar limita seriamente la posibilidad de darle continuidad a las políticas que deben enmarcar la gestión diversificada de

las sub-políticas de cooperación para la paz.

La falta de continuidad de los pocos especialistas en sus funciones genera, a su vez, la necesidad de especializar funcionarios diplomáticos y militares al margen de sus destinaciones. La forma de resolver esta contradicción se orientaría por la vía de mantener una comunicación especializada con ellos cualquiera fuera su destino.

El inicio de esta especialización se podría realizar junto con la formación del diplomático latinoamericano, así como la del oficial de estado mayor. De esta forma la incorporación del tema de cooperación para la paz en las academias diplomáticas y militares generaría los incentivos para una especialización temática más allá de las funciones o especializades propiamente funcionarias del personal.

La participación de expertos y diplomáticos en la formación de funcionarios de ministerios de relaciones exteriores, así como su inclusión docente en los cursos de estado mayor a través de especialistas en materias relativas a la cooperación para la paz, podría facilitar la comunicación y cambio de perspectivas generando las condiciones para un enfoque integrado del tema tal como éste se está dando en la realidad.

3.- <u>Planificación de la cooperación para la paz.</u>

La formulación de una política de Estado y el entrenamiento del personal militar y civil en ella es una de las tareas de la cual depende el futuro de la cooperación para la paz en América Latina. Sin embargo, la programación de largo plazo de esta política - y sus

políticas- es lo que puede otorgarle la coherencia y continuidad requerida. Ciertas medidas son necesarias de implementarse orgánicamente a nivel de la administración del Estado.

En primer lugar, sería necesario establecer una unidad especializada en cada cancillería y ministerio de defensa que permita precisamente la formulación de la política -y políticas- y registre su seguimiento, trayectoria e implementación. Asimismo esta unidad debería mantener la comunicación y coordinación con sus similares en otras áreas del Estado. El desarrollo de materiales básicos -manuales- sobre el o los temas pertinentes le podría dar una gran continuidad a la formulación de políticas.

En segundo lugar, es necesaria una mayor interacción entre el mundo académico, diplomático y militar de manera de coordinar sus esfuerzos y políticas sin necesidad de crear nuevos organismos estatales. La elaboración, investigación y exploración temática conjunta entre Cancillerías, centros académicos y ministerios de defensa permitiría estructurar un contacto permanente entre los sectores del Estado y el mundo intelectual, sin que ello signifique tergiversar las funciones de uno u otro.

Esta coordinación se puede dar institucionalmente bajo la forma de <u>momentos programados de interacción</u>. Ello podría ser reforzado en el campo del procesamiento y acumulación de la información, así como en publicaciones vía acuerdos con centros académicos que no expresen necesariamente posiciones oficiales. Igualmente, ella también se puede dar en torno a estudios conjuntos de cooperación para la paz, y en torno a temas especializados referidos a políticas específicas. Con

esta orientación se podrían desarrollar programas de acción común entre ministerios de defensa, de relaciones exteriores y centros académicos latinoamericanos. Una forma de nivel superior para coordinar estas tareas podría ser un Consejo que encomiende estudios específicos en la idea de formar un cuerpo conceptual de doctrina sobre el tema.

Finalmente, la necesidad de compatibilizar políticas nacionales a escala regional y/o inter-americana sugiere la conveniencia de fortalecer los centros latinoamericanos especializados en la materia, así como integrar más su desempeño con los organismos de Naciones Unidas dedicados a estas materias tanto a nivel global como regional.