FLACSO
CHILE
Biblioteca

V288ma
DT. 368
c. 3

DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 368, Enero 1988.

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

12.737

190.-

El Marco Internacional de las Opciones Estratégicas de Chile.

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

El cambio de las tendencias militares internacionales exigirá una adecuación de las políticas de defensa en América Latina.

El texto describe los principales cambios del entorno internacional; la nueva política de los Estados Unidos; y reflexiona sobre las alternativas para un futuro régimen de seguridad regional.

Cualquiera sean las características del futuro político del país, nuestra defensa nacional deberá experimentar modificaciones de importancia, tanto en el ámbito conceptual como en materias institucionales. Ello producto, en primer lugar, de la necesidad de adecuarse al cambiante marco estratégico mundial, y, en segundo término, por la necesaria adecuación que deberá observar la política de defensa en relación a la nueva situación de las relaciones políticas entre institución militar, gobierno y sociedad.

Por estas razones la comprensión de las actuales opciones que enfrenta la defensa nacional es una necesidad de primera importancia para quienes deban planificar sus escenarios alternativos.

La nueva estrategia de los EEUU en los ochenta.

Las futuras opciones de la defensa nacional estarán determinadas por la evolución y las decisiones que adopten los Estados Unidos en relación a su competencia militar mundial con la Unión Soviética. En consecuencia, tales políticas y sus efectos para los vínculos militares

entre los EEUU y América latina, son los parámetros globales de cualquier opción local de defensa.

Desde el inicio de su primer período de gobierno la administración Reagan estuvo marcada por la decisión de alterar lo que en los setenta se llamó la "paridad estratégica relativa" entre las dos super-potencias. La argumentación estadounidense, de acuerdo al secretario de defensa Caspar Weinberger, era que la Unión Soviética -a través de una manipulación y no observancia de los acuerdos de limitación de armas y de cierta ingenuidad de los anteriores negociadores- había volcado la balanza estratégica en su favor. Esto exigía, según Weinberger, una política de recuperación del poder militar estadounidense junto a un endurecimiento en las negociaciones con la URSS.[1] En segundo lugar, esta nueva orientación implicaba, según el secretario de estado Shultz y el sub-secretario de Marina Lehman, el contar con recursos militares propios aptos para enfrentar a la URSS y sus aliados en cualquier parte del mundo. Tal estrategia implicaba descansar en las propias fuerzas (una vez recompuestas) y desarrollar sistemas de armas

---

[1] Caspar Weinberger, "US Defense Policy", Foreing Affairs, Spring 1986.

que le dieran viabilidad a esta orientación. En tercer lugar, la materialización de estas políticas se expresaba en el desarrollo de la Iniciativa de Defensa Estratégica, el incremento del poder naval hasta llegar a la meta de una "fuerza naval de seiscientos barcos", así como el mejoramiento de los sistemas de proyectiles estratégicos. En la medida que la nueva política de defensa ponía el énfasis en los propios recursos, era necesario incrementar la capacidad estadounidense de apoyo de las fuerzas de despliegue rápido, así como para llevar a cabo operaciones navales en escenarios lejanos. La estrategia de la "escalada horizontal", esto es de propinar un primer golpe a la URSS en todos y cada una de las fuentes potenciales de inicio de una eventual ofensiva soviética,[2] expresa el enorme esfuerzo militar que lleva adelante la administración Reagan, lo que quedó plasmado en el nunca antes visto presupuesto de defensa de la actual administración. Según las propias revelaciones del ex-jefe del presupuesto de los EEUU, David Stockman,[3] el

---

[2] Robert Lehman, "The Navy's Call for 600 Ships", The Maritime Strategy, reprinted in FAS Public Interest Report, June 1987.

[3] David A. Stockman, The Triumph of Politics. Avon, New York, 1987.

presupuesto final de defensa terminó incrementándose a una tasa real anual del 10% entre 1980 y 1986, ¡el doble de lo prometido en la campaña electoral!

Posteriormente se abre una amplia discusión -en parte motivada por ciertas embarazosas situaciones producidas durante la invasión de Granada- en la cual queda en evidencia la necesidad de mejorar la capacidad de proyección global del poder militar estadounidense, especialmente en lo referido al apoyo logístico de las operaciones en ultramar.

En síntesis, la alteración de la paridad estratégica relativa que le diera a los EEUU una permanente leve ventaja sobre la URSS durante los sesenta y setenta se transformó en un medio para someter estratégica y políticamente a un rival soviético llevado al borde del colapso producto de una profunda crisis endógena.

La política militar de los EEUU en América Latina.

En el área latinoamericana -o hemisferio occidental para estos propósitos- la política de los EEUU en el

período se caracterizó por tratar de implementar un "efecto de demostración" frente a la URSS. De acuerdo al mismo Weinberger, la nueva política de disuasión de los EEUU debía pasar cuatro pruebas cruciales; dos de las cuales eran la claridad y la credibilidad. Ambos requerimientos fueron puestos en práctica en Granada, así como posteriormente frente a Nicaragua y Cuba. Encontramos aquí un primer elemento que ha caracterizado a las relaciones militares hemisféricas durante la administración Reagan. Tal es el carácter instrumental de su aproximación a los temas regionales en función de la nueva política de disuasión desde posiciones de mayor fuerza relativa o, más claramente, desde una clara superioridad estratégica. En palabras de Weinberger, de negociar desde una posición que "promete una mayor fuerza relativa".[4] Desde un punto de vista puramente estratégico es difícil encontrar justificaciones militares a la invasión de Granada, así como al uso reiterado del argumento militar en la crisis centroamericana, restringiendo las alternativas políticas de solución del conflicto. La explicación radica en que en todos estos casos se trataba de actuar sobre las percepciones de los dirigentes soviéticos -las que, de

[4] Ibid., página 697.

paso, se reconocían difíciles de apreciar- en función de los objetivos globales antes mecionados.

Un segundo aspecto de la política de los EEUU en la región se caracterizó por una sistemática falta de consideración de los reales temas regionales de seguridad. En la medida que las relaciones militares hemisféricas fueron leídas desde la anteriormente mencionada perspectiva estadounidense, las particularidades de las percepciones de seguridad de los gobiernos y/o élites militares continentales no fueron tomadas en consideración con la debida acuciosidad.[5] Así, producto de la tentación de usar el apoyo de ejércitos latinoamericanos en Centroamérica se privilegiaron afinidades ideológico-políticas y ciertas relaciones bilaterales, como las argentinas, las que se convirtieron en la peor inversión posiblemente hecha en las últimas décadas en estas materias. Esta ideologización de los vínculos militares bilaterales se volvió en contra de la propia política estadounidense al descarriarse el gobierno de Galtieri en Malvinas.

---

[5] Sobre las diferentes percepciones estratégicas del conflicto centroamericano en los Estados Unidos y América Latina, ver: Robert Pastor, Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua. Princeton University Press, New Jersey, 1987.

Al sesgo estadounidense de instrumentalización e ideologización se le sumó el de politización de las relaciones militares bilaterales, al intentar implementar una subrogación de su papel militar por fuerzas militares aliadas. La anteriormente fracasada política llevada a cabo en Centroamérica de los años veinte en adelante, y en Vietnam en los sesenta y setenta, se vuelve a repetir con las mismas características. Sus efectos negativos para la seguridad regional se pueden encontrar en el caso de Honduras, por ejemplo, donde la hiper-influencia estadounidense ha generado nuevos problemas de rivalidad intraregional y de animadversión frente al ocupante de hecho.

El conflicto de Malvinas y sus efectos mediatos mostraron otra faceta de las difíciles relaciones militares hemisféricas, tal fue la incapacidad de los EEUU de liderar un "orden militar regional". Así, a partir de la crisis terminal de hecho del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), los establecimientos militares latinoamericanos buscan con urgencia su propia auto-suficiencia estratégica. Argentina y Brasil aceleran sus planes de desarrollo

nuclear para utilizar tal energía en la propulsión de sus barcos, lo que permitiría a sus marinos de guerra acceder a la categoría de "flotas de aguas azules" en vez de limitarse a ser meras fuerzas de control ribereño. Igualmente, ambos países se abren a la cooperación nuclear y convencional con la República Popular China, lo que expresa una tendencia sostenida en el resto del área hacia la diversificación de las relaciones militares internacionales.

En el caso de Chile se sigue con tolerancia y cierta simpatía la tesis estratégica que insiste en el papel que el país puede jugar como protector de las líneas de comunicación marítima y de la defensa de la ribera oriental del Pacífico Sur ante el intento soviético de convertirlo en un "mar rojo". Sólo en el Caribe la administración Reagan implementa un programa de desarrollo militar subregional con los nuevos estados de habla inglesa a través de la constitución de la Fuerza Caribeña de Paz y la Fuerza de Tarea del Caribe, lo que ha terminado en la creación de un sistema de seguridad subregional.

El carácter instrumental y la politización de las

relaciones militares hemisféricas mostró rápidamente sus efectos negativos. Contrariamente a las expectativas estadounidenses los países latinoamericanos en vez de alinearse plenamente con los intereses militares de la administración Reagan adoptaron una mayor independencia y autonomía estratégica, lo que desde el punto de vista de los EEUU significó un aumento de la internacionalización de los conflictos regionales. Así, en Centroamérica la situación comenzó a escaparse de las manos de los formuladores de política en EEUU al comenzar a participar en él fuerzas y establecimientos militares de otras regiones del mundo, tal como las del Medio Oriente, i.e. Israel, Libia. A falta de liderato estratégico real de los EEUU en la región, la internacionalización de los conflictos regionales los obligó a integrarlos en negociaciones y tácticas globales no siempre con resultados beneficiosos para la política exterior de los EEUU, tal como las revelaciones de la venta de armas a Irán lo están demostrando.

Así, en la segunda administración Reagan se intenta un "control de daños" de los devastadores efectos del primer período. Este esfuerzo se caracterizará por un intento de recuperación de las relaciones bilaterales

militares intentando generar intereses de seguridad compartidos. Ejemplo de ello es el esfuerzo por recomponer las relaciones militares bilaterales dañadas durante el conflicto de Malvinas con Argentina; el intento de proyectar las relaciones militares con Brasil a etapas superiores de colaboración militar, lo que ha desatado en este país una fuerte polémica entre quienes desean un alineamiento estratégico-militar con los EEUU y aquellos que aspiran a una proyección de poder autónomo en su área de competencia; en Chile se intenta recomponer la relación con el Ejército sin considerar la estrecha relación entre esta rama y el gobierno militar. De esta forma, su política ha tomado un carácter unilateral, en la medida que no se vincula a la situación vigente en materias de derechos humanos.

Paralelo a este intento de recomposición de las relaciones militares bilaterales -lo que explica las declaraciones del general Galvin, jefe del USSOUTHCOM, de que se duplicaran durante 1987 las operaciones militares bilaterales-[6] el propio concepto de seguridad hemisférica se extiende indebidamente a temas de política interna. Se

---

[6] "US Will Increase Latin War Games", The New York Times, February 22, 1987.

intenta así resolver el problema de la politización de las relaciones militares a través de una "estrategización" de las relaciones político-militares bilaterales. De esta forma el problema del narcotráfico y de la migración ilegal a los EEUU adquiere características militares al ser conceptualizados al interior de los actuales temas de seguridad nacional para la administración Reagan. Así, en la última Conferencia de Ejércitos Latinoamericanos (CEA) realizada en Mar del Plata, Argentina, a fines del mes de noviembre de 1987, la representación de los EEUU propuso una coordinación militar para luchar contra el narcotráfico, la que fue rechazada por sus congéneres regionales.[7] Ahora no sólo el Estado Mayor Conjunto se hace cargo de desarrollar políticas y acciones militares frente a estos dos problemas, sino que el propio secretario de justicia, Edwin Meese, se pronuncia en propiedad sobre temas de seguridad regional.

De esta forma no sólo se ha confundido lo político con lo militar -una tendencia ya secular en la política exterior estadounidense-, sino que los jefes militares

---

[7] Ambito Financiero, (Buenos Aires) 22 de noviembre de 1987.

han comenzado a tener una importancia política desmedida, compitiendo en versatilidad y accionar político con los propios representantes diplomáticos acreditados en los países latinoamericanos. Así, en el caso de Chile, durante la última visita del general Galvin, éste se explayó con toda propiedad sobre los problemas de la transición democrática en Chile. Esta ampliación del papel político de las FFAA estadounidense en la política regional local, más que controlar los daños ocasionados anteriormente sólo creará otros nuevos. Con ello aumentará la dificultad para unificar criterios de política gubernamental bilateral en los EEUU en la medida que las relaciones entre militares adquieren un nivel de autonomía nunca antes visto en la región. Se disminuirá así el papel de los diplomáticos profesionales y se estará dando un mal ejemplo a las propias FFAA locales, contradiciendo flagrantemente las afirmaciones del subsecretario de estado Elliot Abrams cuando exhortaba a los militares latinoamericanos a "no arrogarse el derecho a decidir en nombre de su nación".[8]

---

[8] "Discurso del Secretario de Estado Adjunto Elliot Abrams en el Colegio Interamericano de Defensa", Washington DC, 13 de junio, 1986. Texto oficial Servicio de Cultura y Prensa, Embajada de los Estados Unidos de América, Santiago, Chile.

Finalmente, aún en materias castrenses, el todo es mayor que la suma de las partes. La suma de las relaciones militares bilaterales no arrojará automáticamente un nuevo marco hemisférico de seguridad. Este debe plantearse desde otro ángulo, intentando responder la pregunta si existe o no un interés estratégico regional común, capaz de convertirse en motor de nuevas formas de colaboración militar en la región.

En resumen, el autismo estratégico[9] de los formuladores de la política de defensa de los EEUU y el hiper-bilateralismo castrense mal podrá ayudar a crear un nuevo orden hemisférico de seguridad. Por el contrario, una consideración de los problemas propiamente estratégicos de América latina junto a una contención del proceso de expansión del rol de los militares estadounidense y latinoamericanos podrá dar lugar a una nueva inserción militar de la región en el marco internacional, capaz de proteger los intereses nacionales, la paz y la seguridad continental.

---

[9] Sobre este concepto, ver: Dieter Senghaas, Rüstung Und Militarismus. Suhrkamp Verlag, Frankfurt/Main, 1972.

Chile y la Defensa Hemisférica.

La nueva realidad de los años ochenta permite preguntarse si es o no viable una inserción militar de Chile en el marco estratégico global. La erosión de los términos comunes de la defensa hemisférica y del sistema militar panamericano, así como la continuación de la tendencia al aislamiento y la marginalidad del país en el marco del conflicto este-oeste han llevado a formulaciones que abogan por un mayor alineamiento del país detrás de los intereses estratégicos estadounidenses, tal como ellos fueron definidos durante la primera administración Reagan.

Pareciera que las opciones que se debaten en este período no dan cuenta de manera adecuada de los verdaderos y reales términos en los cuales se debería plantear el tema de la inserción estratégico-militar del país en el mundo moderno, ni de los cambios que han ocurrido en los propios EEUU después del acuerdo de desarme de misiles de corto y mediano alcance en el teatro europeo alcanzado con la URSS.

La polaridad entre marginalidad o protagonismo estratégico-militar se muestra como falsa en la medida que tal definición mantiene al país al interior de los términos tradicionales y arcaicos de la defensa territorial decimonónica y del bipolarismo heredado de la "guerra fría". En un mundo que ha sufrido transformaciones de significación, la persistencia en definiciones obsoletas no puede sino llevar a mayores frustraciones.

El elemento característico de las posiciones más tradicionales respecto del rol estratégico-militar nacional ha sido el mito de una posición estratégica como retaguardia de Occidente controlando sea líneas de comunicación marítimas o espacios internos de contención. Estas nociones correspondientes al primer período de la guerra fría, quedaron primeramente obsoletas en la medida que en los sesenta ningún área del globo quedó fuera del alcance del poder destructivo de las superpotencias, lo cual fue profundizado en los setenta y ochenta por la excentricidad de Chile en materias tecnológico-estratégicas.

Se ha confundido el hecho de que el país ya no está a salvo de la tensión Este-Oeste con un eventual protagonismo producto de una posición estratégica determinada. El hecho de que no este a salvo debería precisamente evitar tal protagonismo de manera de afirmar, no una excentricidad (objetiva) en relación al conflicto, sino su no alineamiento (deseado).

Igualmente, frente a la ampliación de las dimensiones del espacio político-militar moderno que incluye y valora tanto o más que lo territorial, al espacio de las comunicaciones o al fondo marino, la visión tradicional de la defensa nacional y hemisférica se ha visto profundamente cuestionada.

La superación de la discusión sobre el rol estratégico supone cambiar de óptica, pasando del privilegio otorgado a las posiciones geográficas al énfasis en las condiciones en las cuales Chile puede desempeñar un papel como actor, no sólo como territorio, en materias estratégicas. Así, esta nueva concepción no estaría referida necesaria y exclusivamente a la estrecha

protección de posesiones territoriales. El actor nacional-estatal se desprendería de una fijación exclusiva en el problema de su territorialidad para adoptar las formas contemporáneas de un accionar en espacios de diversa naturaleza, comunicativos, comerciales, energéticos o financieros.

Intentar desarrollar nuevos roles estratégicos en un mundo con variadas dimensiones en estas materias, a partir de viejos conceptos, sería imposible. Estos últimos, pocos resultados podrían exhibir, toda vez que una posición común en estas materias se vería imposibilitada por grandes diferencias geopolíticas regionales, vistas estas desde un punto de vista estrictamente territorial.

Esta nueva visión de los asuntos estratégico-militares se puede comprender mejor si comparamos las diferentes políticas que surgen de la forma como se han enfrentado y se deberían enfrentar las diversas dimensiones del fenómeno de la seguridad.

Cuadro 1

Políticas de Seguridad

Dimensiones	Concepciones de Seguridad	
	Tradicional	Moderna
Interna	Represión militar	Acción policial
Interestatal	Militarización (personal y armas)	Medidas de fianza mutua
Regional	Equilibrio militar	Cooperación militar
Global	Inserción en conflicto Este/Oeste	Intereses propios

El enfoque tradicional de la seguridad interna, la defensa territorial, la seguridad hemisférica y el conflicto entre las super-potencias ha llevado a crecientes ritmos de militarización. En condiciones de ciclos cortos de autonomía relativa en el campo militar, esta tendencia se ha fortalecido.

En consecuencia, una nueva definición de estas dimensiones debería disminuir y revertir el ritmo de la militarización y, al mismo tiempo, tener respuestas auto-centradas que no reproduzcan el fenómeno de la militarización a otro nivel.

El paso de una visión tradicional a una moderna supone redefinir tanto el objetivo estratégico, como la forma de enfrentarlo, de acuerdo a las nuevas realidades internacionales, desarrollando conceptos modernos, diferentes de la represión interna, el conflicto inter-estatal, el equilibrio militar y la defensa de Occidente.

La definición tradicional de las distintas dimensiones de la seguridad y la defensa -nacional y regional- ha permanecido vigente por décadas en la concepción de las elites dirigentes nacionales tanto civiles como militares, sin que las nuevas realidades estratégicas las hayan modificado. Estas concepciones no posibilitan una definición nueva, auto-centrada, no heterónoma de la defensa nacional. En la actualidad el interés estratégico del país es mucho más amplio que sus intereses militares. Lo militar en sí mismo carecería de

especificidad si no es en función de la defensa de intereses nacionales, en este caso continentales. La concepción oligárquica tradicional de concebir la defensa territorial y hemisférica identificadas irremediablemente con el perímetro territorial, privilegiando las funciones policiales de las fuerzas armadas, ha significado un deterioro de la función castrense y un debilitamiento de los términos comunes de las relaciones militares regionales.

En la actualidad, la definición de un rol estratégico moderno supone redimensionar la función policial circunscribiéndola a las conductas penadas por la ley, mas que a las ideologías, descansando en las instituciones policiales mas que en las militares. Igualmente, en materias de defensa interestatal se trataría de lograr niveles superiores de cooperación militar, proyectados a nivel regional, de manera de concebir un interés estratégico común para la región, funcional a sus intereses nacionales actuales. En el campo de la seguridad global se trataría mas que de neutralidad y exclusión del conflicto global, de un auto-centramiento en torno a los intereses regionales. Mas que definirse en función de interés

extra-continentales, el país debería concentrar sus esfuerzos en una definición de su papel estratégico en términos positivos. No por referencia a otros intereses, sino en función de los suyos propios. De esta forma, la cooperación militar se podrá incorporar como una de las formas de protección de los intereses comunes de la región sudamericana.

Un nuevo sistema de seguridad regional, propio, producto de una resolución endógena, que no trate de lograr un papel protagónico de América del Sur en materias estratégicas, sino una cooperación regional, protegiendo y al mismo tiempo desarrollando intereses comunes de largo plazo en el plano de la defensa, es una necesidad actual.

El peso ideológico y financiero de las concepciones tradicionales les impide encontrar otras fórmulas de defensa nacional que no sea el equilibrio militar regional, lo que a su vez reproduce el ciclo nacional de la pobreza con sus secuelas de mayor carga de la función represiva en las instituciones de la defensa y una nueva y mayor necesidad de equilibrio militar regional. Por otra parte, el país se ha hecho más vulnerable

militarmente en la medida que conflictos desarrollados en otras áreas tienden a encontrar en la región y en su perímetro náutico y espacial, una extensión del campo de lucha. En las actuales condiciones de unas fuerzas armadas policializadas, poco o nada pueden hacer para evitar esta nueva forma de subordinación y sometimiento. Por estas razones, la necesidad de limitar los gastos militares y repensar la seguridad regional son los actuales y modernos denominadores comunes para la región. Estos son posibles y definibles. El disminuir la vulnerabilidad militar y económica, e impedir la reproducción de la pobreza, supone nuevas formas de cooperación militar en el campo de la seguridad regional. La definición de un nuevo sistema de seguridad ordenaría la política de defensa y priorizaría la asignación de recursos y el control del gasto militar, el que hasta el momento ha sido relativamente incoherente y desordenado.

Nuevos objetivos estratégicos auto-centrados, tales como el control del hinterland, el espacio y el mar, son tareas imposibles de ser llevadas a cabo por cada país sudamericano en forma aislada. De aquí surge la fuerte necesidad de integración y colaboración para proteger la propia soberanía. La proyección del poder soberano del

estado ya no se agota en lo territorial puesto que se han abierto nuevas dimensiones estratégicas que exigen nuevas respuestas. En la medida que esta proyección del poder soberano requiere de la cooperación regional, -condición para ser autónoma y soberana, no-subordinada como en el pasado-, se encuentra que la cooperación militar sudamericana es en la actualidad la forma más moderna y menos onerosa de afirmación de la soberanía nacional.

La Iniciativa de Defensa Estratégica, el plan EUREKA o las respuestas que la URSS dará a estos desafíos, sólo para mencionar algunos ejemplos, tendrán como efecto una mayor subordinación económica, política, y militar de la región latinoamericana respecto de los países del norte. El control sobre el Tercer Mundo impondrá crecientes límites a la soberanía de sus estados, de aquí que la cooperación regional producto de la redefinición del papel estratégico de Chile y América del Sur y del encuentro de nuevos conceptos para ello, es una necesidad urgente.

Igualmente, la cooperación civil en los campos científico-tecnológicos para modernizar la defensa colectiva de América del Sur es una opción abierta. Es

necesario, sin embargo, prevenir la emergencia de tendencias neo-militaristas a partir de la afirmación de la necesidad de la cooperación militar regional. Existen experiencias nacionales en las cuales la modernización, tanto industrial como militar, ha implicado una nueva militarización, ahora utilizando nuevas tecnologías y en función de la democratización. En la medida que las fuerzas armadas no desvirtúan sus funciones castrenses en materias policiales, se les ha orientado hacia la modernización e industrialización militar. Sin embargo, la cooperación militar que afirmamos como necesaria y posible debería evitar tales situaciones. Primeramente, porque la modernización de la industria militar lanza al país respectivo a un mercado internacional ya saturado de productos militares. En segundo lugar, porque esta modernización se hace a costa de recursos fiscales, los que ya no se usan en contingentes voluminosos pero que se utilizan en investigación, desarrollo y producción de armamento. Tercero, porque la modernidad en este campo está siendo liderada por la IDE y EUREKA, de modo que una vinculación a ellas implicaría reproducir la alienación estratégica tradicional, descentrando a Chile de sus propios intereses estratégicos, e impidiéndole encontrar los

nuevos.

Una política de desarrollo a largo plazo debería servir para implementar una nueva capacidad militar regional cuyo objetivo sería evitar sus vulnerabilidades económicas y militares. La modernización se pondría al servicio de la seguridad regional. No como en el pasado, cuando la seguridad y los militares se vaciaban de sus funciones castrenses en aras de objetivos civiles desarrollistas, capacitando mano de obra o produciendo herramientas. El resultado de esta política fue la invasión castrense del conjunto del estado. En una nueva concepción de seguridad el conjunto del estado latinoamericano debería ser competente para llenar y ocupar un nuevo lugar estratégico, independiente, no hegemónico, en el mundo moderno. Integrando, junto a otras instituciones y estructuras, a las propias fuerzas armadas, evitando convertirlas en el eje de coordinación y coherencia del estado. La ausencia de un sistema de seguridad latinoamericano auto-centrado concebido y administrado por el conjunto del estado, ha sido el producto de un gran vacío en las concepciones estratégicas de los civiles. Cuando esto sucede,

tal vacío es llenado por las FF.AA. en forma subsidiaria y, muchas veces, de manera inadecuada.

Un nuevo sistema de seguridad debe ser visto como el inicio de una secuencia que implicaría ir logrando niveles progresivos de paz. Disminuyendo las tensiones internas, creando medidas de confianza mutua, logrando integraciones militares parciales, importando y produciendo menos armas y generando más desarrollo, será posible avanzar hacia proyectos más globales de integración y desarme.

Relaciones Militares Extra-Regionales

Este nuevo sistema de seguridad debería modernizar las relaciones en el plano estratégico con potencias extra-regionales. Afirmamos la modernización como elemento articulador de esta redefinición, puesto que estimamos inconveniente fundamentar un sistema de seguridad nacional exclusivamente frente a peligros extra-regionales. Aquí también encontramos un nuevo mito, el de la "fortaleza sitiada", esto es la solución de conflictos vía la cohesión interna frente a una amenaza externa.

Este mito tiene serias limitaciones. Por una parte, la integración estratégica regional no asegura por sí sola la eliminación de la confrontación entre miembros del sistema. El caso más gráfico es el del conflicto entre Grecia y Turquía en el marco de la OTAN, o de la guerra entre El Salvador y Honduras en el contexto del TIAR. Esta integración estratégica es condición necesaria, mas no suficiente para inhibir conflictos intra- regionales.

La redefinición del papel estratégico del país debería poner mayor énfasis en un sistema de seguridad que disminuya las posibilidades de conflicto entre países del área en forma gradual, evitando opciones radicales, acelerando la cooperación militar y nuclear pacífica, evitando la polarización militar regional en torno a centros de poder o alianzas intra-regionales, y atenuando las percepciones de amenaza a la seguridad de cada uno de los países sudamericanos.

La opción estratégica de de Chile debería ser una afirmación de su propia personalidad militar, no-competitiva con potencias militares extra-regionales.

Esta opción de independencia y auto-centramiento estratégico incluso podría ser funcional a los intereses estratégicos de EE.UU. y, con su apoyo pero bajo control sudamericano y evitando instrumentalizaciones, constituirse en un actor estratégico capaz de una deliberada afirmación de individualidad. Una posición de este tipo sería funcional a los EE.UU. porque influiría en la posición global de estos al no tener que desviar atención y recursos en forma permanente a un flanco no siempre confiable.

Los nuevos temas estratégicos surgen necesariamente de una afirmación diferente de los intereses regionales. Así, sería posible pensar en torno a una Agencia Espacial Latinoamericana, o en una OPANAL como fórmula de desarrollo de un sistema propio de salvaguardias para el programa nuclear regional, o en una industria militar regional integrada con capacidad de aprovechar lo existente en función de desarrollos civiles.

De acuerdo a nuestro análisis anterior, los siguentes son los principales criterios que una política de defensa debería considerar:

a) La seguridad y la paz son dos términos que en el caso chileno se presentan como sinónimos. El interés nacional de mantener la independencia e incrementar la soberanía del país serían difíciles de lograr en un marco de alineamiento estratégico global puesto que el país quedaría vulnerable al ataque de la super-potencia antagónica. Cualquiera opción en busca de un papel estratégico relevante es utópica e implicaría malgastar recursos fiscales en función de una meta imposible.

b) Es necesario superar el concepto de territorialidad, integrándolo en un marco más amplio, incorporando nuevas dimensiones como los fondos marinos, el espacio, las comunicaciones y otros.

c) Es preciso reconocer que la defensa nacional es multidimensional y que el énfasis debe estar puesto en el actor estatal que busca la paz y coopera con la distensión a nivel global. Las FFAA son básicas para administrar el dispositivo disuasivo exclusivamente

bélico.

d) Es fundamental iniciar un esfuerzo colaborativo regional de manera de enfrentar exitosamente los desempeños que este nuevo papel estratégico en el marco global le exigirá al país. Las tareas que tiene que resolver para proteger su interés nacional pasan por una colaboración con otros paises de la región, tal como Argentina y Brasil lo están señalando.

Regímenes de Seguridad en América Latina.

Los criterios anteriormente señalados pueden expresarse de diversas maneras. Una de ellas, es el desarrollo de regímenes regionales de seguridad. Estos deberían rescatar los intereses de defensa colectiva del hemisferio, redefiniendo las relaciones de seguridad con los Estados Unidos, generando una nueva forma de compartir la defensa del hemisferio sin involucrarla en el conflicto global.

Después de la Segunda Guerra Mundial las relaciones

OTECA
ACSO
TIAG

militares de los Estados Unidos con América latina han tenido signos contradictorios. Ambas partes han percibido los vínculos hemisféricos desde distintos ángulos. Los EEUU buscaban aliados para su enfrentamiento con la Unión Soviética, aun cuando se reconocía el escaso aporte latinoamericano en estas materias.[10] Frente a esta paradoja los EEUU reorientaron las relaciones militares bilaterales hacia el campo de la contrainsurgencia y lo policial. Sin embargo, las FFAA latinoamericanas terminaron rechazando el desempeño permanente de tareas no militares. Su intención era desarrollar lazos profesionales con sus iguales del norte.

Esta estructura de expectativas contradictorias generó un sistema militar inter-americano de hecho, incapaz de desarrollar instituciones estables y consensuales, esto es un régimen de seguridad hemisférico <u>en forma</u>. Así, hasta el momento no ha sido posible desarrollar un sistema de intereses comunes de seguridad, con incentivos recíprocos para la cooperación militar. Ello ha impedido proyectar las relaciones militares inter-americanas en el mediano y largo plazo.

---

[10] General George S. Brown, Chairman of the Joint Chief of Staff, <u>United States Military Posture for FY 1979</u>. Department of Defense, 1978.

Esta frustración del régimen militar inter-americano tiene raíces estructurales. En breve, no han existido hasta el momento incentivos compartidos para la cooperación militar dada la diversa naturaleza de la proyección de poder de los EEUU y de los países latinoamericanos en la región. Esta diversidad ha llevado a un posicionamiento muy diverso de cada país en materias militares regionales y mundiales.

Aun cuando la fragmentación de intereses e incentivos ha llevado a un escepticismo sobre la posibilidad de desarrollar un régimen de seguridad regional compartido, es posible explorar esta posibilidad.

La diversidad de la estrutura de formación de conflictos en la región explica la dificultad de dar cuenta de todos ellos en un solo régimen de seguridad así como ayuda a explicar la posición individual y diferente de cada país latinoamericano en el campo militar mundial.[11]

---

[11] Por régimen de seguridad etendemos un "conjunto de normas, principios, reglas y procedimientos de decisión explíticos o implícitos, procedimientos en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los

Un nuevo régimen -o varios regímenes específicos- de seguridad inter-americano será el resultado de dos procesos simultáneos. Por una parte, del abandono de posiciones fundamentalistas y la consolidación de una aproximación pragmática a los problemas inter-estatales regionales.[12] Por la otra, del desarrollo de regímenes específicos de seguridad, los que resuelvan de manera individual las principales configuraciones de conflicto que observa la región en la actualidad. Estos regímenes podrían resumirse de acuerdo a las variables presentadas en el Cuadro 2.

De acuerdo con la diversidad de la estructuras de

---

principios son creencias de hecho, de causa y de rectitud. Las normas son medidas de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos son prácticas prevalecientes para implementar opciones colectivas". Robert O. Keohane, After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy. Princeton University Press, Princeton, 1984, página 57.

[12] Sobre el tema del pragmatismo y realismo en política, ver, Franz Hinkelamment, "El realismo en política como arte de lo posible", Contribuciones, Santiago, FLACSO, 1984; y Angel Flisfisch, "Hacia un realismo político distinto", Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago, 1984.

formación de conflictos y del consiguente posicionamiento internacional de los actores regionales, las alternativas para desarrollar regímenes de seguridad globales se ven reducidas. En primer lugar, el alineamiento de la región tras los intereses de seguridad de los EEUU estimularía el conflicto global y lo introduciría en la región, sumiéndola de lleno en las tensiones globales y generando nuevos conflictos regionales. Por la otra, el desarrollo de un solo y comprehensivo sistema de seguridad -si fuera posible- implicaría subordinar los intereses latinoamericanos a los de EEUU reproduciendo las históricas inestabilidades, incertidumbres y confrontaciones. Finalmente, la ausencia de todo régimen de seguridad conllevaría el peligro de internacionalizar los conflictos regionales atrayendo disputas extra-continentales hacia la región.

Cuadro 2

COOPERACION Y CONFLICTO MILITAR INTER-AMERICANO

	Relaciones Norte-Sur	
	Cooperación	Conflicto
Relaciones Intra-Regionales: Cooperación	Regímenes Específicos de Seguridad	Régimen Global de Seguridad
Relaciones Intra-Regionales: Conflicto	Alineamiento	Internacionalización de los conflictos

La única forma de resolver esta contradicción es encontrar regímenes específicos de cooperación militar en aquellas áreas donde exista la posibilidad de generar incentivos comunes para la cooperación. Toda vez que la paz mundial requiere de sistema regionales de seguridad[13], la presencia de los EEUU en éstos es una condición necesaria que no puede ser ignorada. Más aún, esta puede ser convertida en una presencia positiva, ayudando de esta forma a la seguridad global.

---

[13] Ver, United Nations, "Report of the Independent Commission on Disarmament and Security", United Nations, A/CN.10/38, 1983.

Generalmente los sistemas de seguridad que se han intentado en la región han abarcado todas las dimensiones de la defensa, convirtiendo a propuestas sectoriales en propuestas que comprometen a todas las ramas de la defensa. Para evitar este problema es preciso desarrollar regímenes específicos de seguridad en torno a la dimensiones de la defensa, estas son la dimensión naval, aérea y territorial.

Un primer régimen específico se podría desarrollar en el área naval. Aquí, los incentivos para la cooperación radican en la posibilidad de converger en la defensa del libre tránsito por las líneas de comunicación marítima (LCM) en el Atlántico, Caribe y Pacífico. Con todo, algunas restricciones deberían estipularse tales como la prohibición de transportar armas nucleares. Esta limitación ayudaría a quitarle el peso estratégico a las LCM que rodean a la región. Aun cuando los EEUU podrían objetar esta posición, no es menos cierto que ella los beneficiaría en la medida que limitaría la nuclearización del continente y evitaría el tránsito de armas ofensivas soviéticas por igual. Considerando la distancia de los puertos soviéticos, esta limitación, a la larga, favorecería a los EEUU, aun

cuando estos no lo perciban así en la actualidad. De la misma forma la prohibición de desechos nucleares en las LCM sería complementaria con lo anterior. Finalmente, no podrían haber bases extra-continentales -de los EEUU o de la URSS- en sectores que puedan amenazar con armamento convencional estas LCMs. Este régimen naval de seguridad debería tener instrumentos e instituciones adecuadas para su implementación. En consecuencia se deberían desarrollar mecanismos de consulta, control y verificación inter-americanos para el libre uso de estas LCM por todos los estados. Un comando conjunto de control y verificación sería un instrumento alternativo. Desde esta perspectiva, por ejemplo, la cooperación naval a través de las operaciones UNITAS debería tener un caracter regional, dirigido colectivamente, con énfasis en guerra anti-submarina más que en desembarco de infantería de marina.

Un segundo régimen especifico de cooperación militar inter-americana se podría desarrollar en el campo aéreo-espacial. Aquí tales operaciones podrían coordinarse con las navales para los propósitos anteriores ayudando a desarrollar las relaciones entre las fuerzas aéreas de la región. Sin embargo, más allá de esta función de apoyo

las fuerzas aéreas podrían coordinar y gestionar una agencia espacial conjunta que permita el uso pacífico del espacio de acuerdo con las facilidades proporcionadas por la Directiva Nacional de Política Espacial del presidente Reagan y la legislación que al respecto a aprobado el Congreso de los EEUU.[14] Este régimen tendría que impedir el uso del territorio americano para la instalación de bases estratégicas ofensivas tanto de los EEUU como de la URSS, incluyendo los aliados de ambos, así como las instalaciones que faciliten el uso militar del espacio en estas zonas. Esta cooperación aérea podría incluso aplicarse al control y verificación de medidas de confianza mutua entre los propios países latinoamericanos en aquellas extensas áreas continentales e insulares áreas aún bajo disputa o que observen tensiones militares. La protección de la zona económica exclusiva sería un área de acuerdos altamente consensual para los países latinoamericanbos, aun cuando haya que persuadir a los EEUU que la aceptación de la Convención de Jamaica-Ley del Mar- es funcional para el logro de los intereses

---

[14] Marcia S. Smith, "Space Policy and Funding: NASA and Civilian Space Programs Updated 07/01/85", Congressional Research Service Issue Brief, IB82118, Washington, DC., 1985.

de paz del conjunto de las partes.[15]

Finalmente, un tercer régimen específico de seguridad se podría desarrollar en el campo territorial. Aquí el incentivo comun sería la posibilidad de desarrollar un régimen de control de conflictos regionales que proteja a las partes de confrontaciones militares intra-regionales. Las operaciones militares conjuntas -que no habría que descartar- se debería focalizar en acciones de caracter defensivo y en el uso de tecnología disuasiva, no apta para ataques en profundidad. Para los EEUU la posibilidad de contener el conflicto en la región sería un estímulo para cooperar en el entrenamiento (doctrinas) y capacitación (técnicas y armamento) para las acciones antes mencionadas. Junto a ello una Comisión Latinoamericana para la Resolución Pacífica de las Controversias complementaría el conjunto de dispositivos de pacificación del continente, la que incluso podría crearse al interior de la propia OEA o del SELA.

Los EEUU deberían abandonar la idea de intentar

---

[15] La posición de los EEUU al respecto, en: Department of State, "Current Development in the U.S. Oceans Policy", Department of State Bulletin, September 1986.

resolver problemas como el narcotráfico o el terrorismo a través de vías militares. Igualmente, el uso de técnicas para conflictos de baja intensidad[16] o acciones encubiertas deberían dejar paso a una política económica y social que atacara las raíces de los problemas sociales que están a la base de las tensiones armadas, el narcotráfico y el terrorismo en la región, conteniendo sus efectos a través de medidas policiales más que militares. Esta últimas tienden a reproducir el fenómeno a escala ampliada, mas que contenerlo. Este tipo de confusiones degrada las relaciones militares inter-americanas confundiendo planos y conspirando contra cualquier régimen compartido de seguridad. La renuncia del uso de la fuerza militar para resolver disputas internas debería extenderse a las relaciones inter-americanas, democratizando así los vínculos militares, superando el autoritarismo en materias de relaciones hemiféricas de seguridad.

Este conjunto de políticas podría transformar América latina en una zona de amortiguación del conflicto global. En cierto sentido se estaría creando un "vacío de

---

[16] Ver: Lilia Bermudez, Guerra de Baja Intensidad. Siglo XXI, México, 1987.

poder". Este, más que una atracción para la URSS, podría generar fuerzas centrífugas en la medida que "los principales actores externos permanezcan fuera o en los márgenes". En la medida que la "intromisión de uno atrae la de sus rivales"[17], la neutralización militar de la región y su transformación en zona de amortiguación aseguraría las necesarias fuerzas centrífugas a ser desarroladas en el área.

Estos -u otros- regímenes específicos de seguridad tendrían la potencialidad de generar incentivos comunes para la cooperación militar inter-americana, única fórmula apta para crear un nuevo y pacífico régimen militar hemisférico.

---

[17] Stanley Hoffmann, Dead Ends. Ballinger Publishing Co., Cambridge, 1983, page 134.