

FUERZAS ARMADAS Y SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Daniel Blanco

LIPRAL, DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, UCV

Resumen

El proceso de globalización influye sobre las Fuerzas Armadas en el sentido de conllevar a un redimensionamiento de sus funciones con la finalidad de sustentar su operatividad en un escenario distinto al delineado por la "Guerra Fría". Ante una reformulación del concepto tradicional de seguridad estratégica en un momento en que la existencia misma del estado-nación se pone en duda, las FF.AA. conjuntamente con los sectores políticos de los países latinoamericanos se ven en la encrucijada de decidir los lineamientos básicos para su funcionamiento y el rol a ser ejercido en los próximos años.

Palabras claves: Seguridad regional, defensa estratégica, Fuerzas Armadas, América Latina.

Las alianzas militares del mundo bipolar han desaparecido al mismo tiempo que han emergido grandes bloques comerciales que en el contexto de la globalización, se encuentran compitiendo por el control de los mercados mundiales y el liderazgo tecnológico. Los países pre-industriales, una vez desaparecida la "Guerra Fría" se han hecho conscientes de que su importancia estratégica se ha devaluado sobremanera —y con ella su capacidad de negociación— al mismo tiempo que el futuro demanda nuevas formas de inserción en la economía a nivel global (Hens y Sanahuja, 1995).

La Doctrina de Seguridad Nacional se desmoronó con la misma rapidez como se desvaneció la amenaza representada por el comunismo. En términos de seguridad, los procesos de integración económica y la globalización tienden a minimizar la importancia de las fuerzas militares, el gasto militar en gran medida pasa a ser considerado un impedimento para alcanzar el crecimiento económico (Ibídem). Para los ejércitos latinoamericanos, lo anterior se ha traducido en una situación de incertidumbre hasta tal punto que en la mayoría de éstos se ha venido experimentando una especie de crisis misional, la misma afecta la organización, el prestigio, las relaciones con la sociedad e incluso la propia identidad y razón de ser de las Fuerzas Armadas.

La democracia y el libre comercio son ahora los ejes articuladores de las relaciones internacionales. Desde principios de los noventa, hemos presenciado cómo los EE.UU., en estrecha relación con los organismos multilaterales, han venido presionando a los países latinoamericanos en el sentido de inducirlos a la aplicación de políticas de apertura y liberalización económica, esto con el propó-

sito de allanar el camino para su expansión en la región en momentos en que la alta competitividad a nivel mundial dificulta en cierta manera su total supremacía. Los gobiernos norteamericanos han modificado sus intereses estratégicos en América Latina y ahora buscan clientes y socios comerciales estables y seguros. El mensaje para los militares resulta bastante claro: por una parte, EE.UU. ya no brindará apoyo a regímenes militares, y por la otra, la apertura política deberá ir a la par de la apertura económica. En este contexto, ha ejercido una fuerte presión condicionando su ayuda externa para disminuir el tamaño e influencia de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, intentando asociarlas a nuevas tareas que coinciden con su renovado enfoque de la seguridad estratégica. Desde la perspectiva estadounidense, el nuevo orden internacional exige de los demás países, ejércitos más pequeños organizados a la manera de guardias nacionales encargados exclusivamente de los asuntos atinentes a la seguridad interna.

Sin embargo, existen algunas constantes de la política norteamericana hacia la región que han permanecido intactas a pesar del fin de la "Guerra Fría". En primer lugar, persiste la posición hegemónica de los EE.UU. en América Latina y la fuerte influencia de sus políticas sobre las fuerzas armadas en lo concerniente a la redefinición de la agenda de seguridad. En segundo lugar, aunque los motivos hayan cambiado, América Latina ha seguido siendo objeto de intervenciones unilaterales por parte de los EE.UU. en momentos en que sus intereses estratégicos de una u otra manera se han visto afectados. A nuestro entender, la constante más significativa ha sido la permanencia de una política desfasada con respecto a la nueva realidad geopolítica, orientada a una perspectiva de "Guerra Fría" con respecto a Cuba. Este comportamiento no se explica por el potencial de amenaza que pueda representar la mayor de la Antillas, una vez desaparecida la Unión Soviética, sino por razones de índole interna en la política estadounidense, que tienen en la cuestión migratoria y en el lobby que mantienen en el Congreso los cubanos anticastristas residenciados en los Estados Unidos sus principales impulsores.

Una agenda de seguridad estratégica de carácter mixto se viene generando a raíz del nuevo escenario internacional, en ella se reelaboran las viejas temáticas tales como el orden interno, la defensa del territorio y la soberanía, o los asuntos contenciosos de los límites fronterizos; al mismo tiempo la acción militar se expande a otras actividades, como por ejemplo, el narcotráfico y la protección del medio ambiente. En algunos países de la región se ha hecho perceptible cierto rasgo neonacionalista, el cual en gran medida propicia actitudes irredentistas y legitima la resistencia castrense a la desmilitarización. El conflicto armado que tuvo lugar a principios de 1995 entre Ecuador y Perú nos sirve para ilustrar cómo las Fuerzas Armadas pueden activar o reactivar disputas para mantener su autonomía, atraer la atención de la opinión internacional, justificar

el mantenimiento del gasto destinado a la defensa y, lo más importante, revalorizar su existencia como institución (Hens y Sanahuja, 1995).

Para las Fuerzas Armadas, la grave situación política y social que se experimenta en la mayoría de los países de la región es percibida como una fuente de inestabilidad. La "amenaza interna" se encuentra más vigente que nunca, aun más, algunos militares consideran que la democracia, al abrir espacios para la protesta social, podría llegar a debilitar la seguridad nacional. No resulta para nada extraño observar cómo en algunos países, los estallidos de protesta urbana causados por los programas de ajuste y por la descomposición social, las huelgas y demás manifestaciones de conflictividad son habitualmente reprimidos por efectivos militares. Nos encontramos frente a una revalorización de la concepción de los ejércitos como garantes del orden interno.

El proceso de globalización plantea numerosas problemáticas en el área de seguridad estratégica. El hecho de que las sociedades se hallen crecientemente interconectadas y de que sus actividades sean cada vez más interdependientes plantea serias disyuntivas en esta materia (Bustamante, 1995). Las actividades transnacionales constituyen una verdadera dificultad para los órganos de inteligencia estatales. De la misma manera como está cambiando el concepto de seguridad, se relativiza la definición de las amenazas, "debido a que la *network* pone en extraordinario poder en manos de individuos y pequeños grupos, su existencia inevitable refuerza las preocupaciones sobre el terrorismo. Los *computer hackers* o penetradores furtivos de sistemas incursionaron ocasionalmente en la red del Pentágono y el año pasado vandalizaron la página de la CIA. En la medida en que cada vez más actividades comerciales tengan lugar en la *web*, el espectro del terrorismo económico también será mayor (Burton, 1998, 30). Como podemos ver, hoy en día es perfectamente factible que a través de la libre transferencia de información, asuntos de carácter interno traspasan las fronteras afectando sensiblemente la soberanía de los Estados, una soberanía que se nos revela como sumamente difusa e indeterminada.

En la actualidad, se presenta una relación directa entre el desamparo económico y social de gran parte de la población mundial y las crisis y conflictos políticos del sistema global. Indefectiblemente tanto la paz como el desarrollo y la seguridad conforman una unidad cuyas partes se encuentran condicionadas entre sí. Por ello se requiere de una pronta reformulación del concepto tradicional de seguridad, el Ministro de Cooperación para el Desarrollo Internacional de Suecia, Pierre Schori expresaba hace dos años lo siguiente: "Cada día son más los lugares de nuestro orbe donde las amenazas no provienen de ejércitos extranjeros sino de la contaminación ambiental, la pobreza, el sufrimiento, la ira y la desesperación que nacen de la adversidad y humillación. En la aldea global,

la seguridad y el desarrollo son las dos caras de la misma moneda" (Schori 1996, 160).

En el presente ensayo, perseguimos como objetivo central una revisión de los aspectos concernientes a la seguridad y defensa en América Latina en el contexto de los cambios globales. Dicho cometido contribuirá a establecer consideraciones acerca de los posibles roles que podrían asumir las Fuerzas Armadas de la región en los próximos años.

1. CRISIS MISIONAL EN LAS FUERZAS ARMADAS

Las misiones fundamentales de las instituciones armadas no han sufrido transformaciones radicales para la postguerra fría. Si bien pueden variar con respecto al grado de importancia de un país a otro, generalmente son las de: a) vigilar y defender las fronteras terrestres, espacios marítimos y aéreos, b) controlar la emergencia de movimientos subversivos, c) contribuir al desarrollo de infraestructuras nacionales sin llegar a competir con los civiles en actividades que a éstos les corresponda cumplir, d) prestar colaboración en desastres naturales, e) asistir a misiones para el mantenimiento de la paz, y f) aconsejar a las autoridades civiles así como a organizaciones regionales en los aspectos técnicos inherentes a la resolución de conflictos internacionales y la verificación de acuerdos de control de armamentos. Las dos primeras misiones son primordiales para toda institución armada, la defensa de la nación ante cualquier amenaza externa es *sine qua non* su función legitimadora e irreductible. Por otra parte, la participación en misiones internacionales y en operaciones de paz no es menos importante ya que contribuyen en la profesionalización de las Fuerzas Armadas y desvían su atención de la política interna minimizando cualquier tentativa de alcanzar el poder por vías inconstitucionales (Bustamante, 1995).

La distensión internacional y los procesos de consolidación democrática han creado las condiciones para la redefinición del concepto de seguridad en América Latina y para un redimensionamiento de las funciones de las Fuerzas Armadas. Dicha redefinición se está llevando a efecto por la vía de los hechos, los ejércitos han venido ampliando sus funciones a nuevos espacios, al mismo tiempo que la presión e influencia ejercidas constantemente por los EE.UU. han contribuido a modelar el rol que deberán asumir de ahora en adelante (Hens y Sanahuja, 1995). En los últimos años, el debate acerca de los límites de las misiones y de los roles pertinentes para los militares se ha intensificado. En un momento de expansión de actividades por el cual atraviesan las Fuerzas Armadas, emergen nuevos riesgos para los sistemas democráticos al mismo tiempo que los procesos de desmilitarización y profesionalización resultan problemáticos. La demanda por la disminución del tamaño de los ejércitos se ha unido a la

propuesta de convertir los instrumentos de guerra en dividendos para la paz. Para una buena parte de América Latina la cual se encuentra inmersa en graves conflictos sociales –tierra fértil para la insurgencia de grupos armados– la utilidad social de las Fuerzas Armadas se plantea como algo secundario.

A partir de la década de los noventa, algunas Fuerzas Armadas han venido siendo más activas en materias que van desde el medio ambiente hasta el orden público. Con relación a lo anterior, se ha venido produciendo una ampliación de sus funciones, frente a fuerzas policiales desbordadas, carentes de equipos y a menudo corrompidas han asumido la tarea de reprimir la creciente ola de violencia urbana generada por la exclusión social; para tomar un ejemplo de esta situación, podemos señalar las no poco frecuentes incursiones del ejército brasileño en las miserables “favelas” de Río de Janeiro en vista de los altos índices de criminalidad que en ellas se registran. En lo referente a la cuestión ambiental, en Honduras, el ejército cuenta con los “batallones verdes” enfrascados en tareas de reforestación y protección del medio ambiente (Hens y Sanahuja, 1995). Sin embargo, el discurso ambiental no ha calado lo suficiente en las Fuerzas Armadas, éste parece ser más producto de la crisis misional que una incorporación sistemática a operaciones de carácter ecologista.

Se hace cada vez más evidente que la situación socioeconómica de América Latina representa un serio problema para la defensa nacional. La democracia enfrenta un futuro incierto –expresada en términos de ingobernabilidad– de no reducirse de manera notable los márgenes de pobreza. Bajo esta perspectiva, la seguridad nacional involucra la inquietud acerca de cómo asumir satisfactoriamente la seguridad interna, el problema del desarrollo ocupa un lugar prominente en esta materia, “un general brasileño afirmó en octubre de 1992 en la prestigiosa Escuela Superior de Guerra en Río de Janeiro: ‘No tenemos enemigos entre nuestros diez vecinos. Estamos preocupados acerca de cómo desarrollar a nuestra población de 150 millones. Estamos preocupados por la nutrición, salud y educación; ese es el primer objetivo de nuestra escuela’” (Marcella, 1994, 51). Este tipo de inquietudes, nos indica que la seguridad de una nación se convierte en una función del desarrollo social, político y económico. La dimensión social de la seguridad ha ejercido una fuerte influencia sobre las élites militares en los países caracterizados por la ineficaz ocupación o utilización del territorio nacional y sus recursos humanos y naturales, a este respecto, podemos citar el caso del ejército chileno el cual “lanzó en julio de 1994 la tesis de las ‘fronteras interiores’ refiriéndose a las áreas que han quedado marginadas del proceso de desarrollo” (Hens y Sanahuja, 1995:61), y el caso del Comando General del Amazonas del ejército brasileño con el “ambicioso plan Calha Norte el cual consiste en un programa de desarrollo fronterizo que pretende promover Belem y Manaus como polos de desarrollo, con una política de incentivos destinada a atraer pobladores, deforestar selva, construir carreteras y aumentar la

presencia militar" (Ibíd., 66). A menudo pocas cosas pueden llevarse a efecto en el interior remoto de los países sin el soporte administrativo y logístico de las Fuerzas Armadas.

A pesar de que el narcotráfico no está clásicamente posicionado dentro de una perspectiva castrense, últimamente éste se ha convertido en un punto de discusión en la esfera militar. En cierta manera, la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades antidrogas se justifican por la amenaza real que representa el tráfico de drogas para las instituciones y gobiernos, se trata de un factor distorsionante de la economía que tiene el potencial para generar niveles de violencia que sobrepasan las capacidades de las fuerzas policiales. El rol de los militares es respaldar a éstas dentro de los límites constitucionales de cada país. La lucha contra el tráfico de drogas presenta complejos desafíos al estamento militar. En primer lugar, el contranarcotráfico no está en concordancia con el concepto militar de profesionalismo.

Los recelos acerca de la participación en actividades policiales son probablemente universales entre los militares, los latinoamericanos "no son menos reluctantes. En julio de 1992, el Sexto Simposio de Estados Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de Brasil, Uruguay y Argentina declararon su 'obvio desacuerdo' con 'algunos sectores en los países desarrollados' acerca de las 'sugerencias' basadas en los 'roles policiales que debería básicamente cumplir las Fuerzas Armadas de América Latina" (Marcella, 1994, 52). En segundo lugar, las normas constitucionales de las democracias pueden impedir la actuación de los militares en funciones de hacer cumplir la ley, como en este caso. Frecuentemente dichas normas pueden parecer ambiguas lo cual crea una delgada línea entre el cumplimiento de las normativas constitucionales y la acción militar directa.

La postura norteamericana en cuanto a privilegiar la lucha contra el narcotráfico plantea divergencias entre el Pentágono y los militares latinoamericanos. Las Fuerzas Armadas de Colombia y Perú han dado mayor importancia a la lucha contra la insurgencia que al narcotráfico, por otra parte, "un funcionario del Pentágono explicó qué significaba para Estados Unidos en términos más sustantivos, la alta prioridad asignada al tema del narcotráfico: 'La lucha contra los narcóticos antecede a la contrainsurgencia. En algunos casos es difícil separar una de otra, pero reitero que el combate contra el narcotráfico tiene precedencia'" (Sohr, 1991, 3). En Bolivia ha tenido lugar la presencia de efectivos norteamericanos, el ejército boliviano "ha preparado dos batallones de infantería, asesorados por oficiales norteamericanos, para asumir tareas de represión de la producción y tráfico de drogas" (Sohr, 1991, 4). Si consideramos que incluso en los Estados Unidos el prestigio de los militares resulta cuestionado al participar en una campaña antidrogas, resulta obvio que el efecto resulta más negativo en

el caso de Bolivia. Al tratarse éste último de un país con una tradición milenaria en el cultivo de la coca, la participación del ejército nacional en este tipo de operaciones podría traducirse en aversión popular contra la institución armada y, por ende, en una grave inestabilidad política.

2. POLÍTICA NORTEAMERICANA DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

El fin de la "Guerra Fría" ha tenido un efecto fundamental en el cambio de rol jugado por Estados Unidos en materia de seguridad estratégica. En este sentido, es posible visualizar cuatro roles distintos: primero, un rol mediador como participante activo en la distensión de conflictos en el hemisferio; segundo, un rol abastecedor sobre la base de un programa de cooperación y de transferencia en el orden militar; tercero, un rol limitador sobre la base de un control de las transferencias de armamento moderno; y cuarto, un rol de organizador hemisférico. En esta última función aparecen orientaciones encontradas, "con la llegada de la administración Clinton, la política pareció tomar un mayor énfasis en el multilateralismo. Sin embargo, las elecciones parlamentarias de fines de 1994 (cuando los republicanos asumieron el control) reforzaron en el Congreso las tendencias neoaislacionistas" (Rojas, 1994, 24).

Los gobiernos y los grupos de intereses de la región han sido relevados de la pesada carga política que significó el rígido alineamiento a una de las dos grandes potencias. Este nuevo orden de cosas ha posibilitado la existencia de enfoques mucho más pragmáticos y desideologizados en la política internacional. En América Latina, una consecuencia estratégica de este proceso de distensión "es la nueva oportunidad que se le presenta de desempeñar un rol como una zona de amortiguación de conflictos" (Varas, 1991:24).

El orden regional ha venido siendo implementado mediante la utilización de dos paradigmas esenciales, estos son: el control hegemónico y el control coercitivo. A partir de la década de los cincuenta hasta principios de los setenta, Estados Unidos estuvo en capacidad de proveer incentivos para la cooperación y dictar los términos en los cuales ésta se realizaba. Este período hegemónico se caracterizó por una presencia activa de Estados Unidos en el hemisferio aportando inversión directa, bienes, ideología, seguridad y armamento (Varas, 1991). El control hegemónico creó un orden regional en el que la interacción se desarrollaba entre países soberanos formalmente iguales; de acuerdo a esto, la seguridad era colectiva así como la respuesta a las amenazas representadas por el comunismo. El programa "Alianza para el Progreso" aplicado durante la administración Kennedy es una materialización palpable del paradigma hegemónico.

La situación cambió cuando EE.UU. paulatinamente fue cediendo terreno —especialmente en lo que refiere a la competitividad de su economía— en el panorama mundial. Se produce entonces un período de transición en el cual, de un tipo de control hegemónico, se pasa a uno de carácter coercitivo caracterizado por la conformación de un orden regional que no estaba basado en reglas e intereses comunes, sino en la amenaza y, de ser necesario, en el uso efectivo de la fuerza para salvaguardar los intereses norteamericanos. Con este tipo de creación y mantenimiento del orden no se hizo posible el establecimiento de un conjunto de principios y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergieran los intereses de los países latinoamericanos.

La “Iniciativa para las Américas” propuesta por el presidente norteamericano George Bush en 1990 “abre paso en los Estados Unidos a una nueva forma de ver las relaciones hemisféricas, tiene lugar un nuevo enfoque o ‘paradigma de cooperación asociativa’” (Varas, 1991, 28). Las relaciones militares entre EE.UU. y América Latina presentan algunas modificaciones, ahora lo prioritario es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el control civil de la institución armada, como hemos señalado con anterioridad, el apoyo económico se encuentra condicionado al mantenimiento de gobiernos democráticos.

En los actuales momentos la política militar de los EE.UU. consiste básicamente en la utilización de un número limitado de fuerzas para contar con una presencia creíble en la región y mantener la estabilidad democrática, sin llegar a involucrar masivamente tropas estadounidenses. Esta manera de perfilar su política degrada cualquier sistema hemisférico de defensa, debido a que subordina lo político al uso de la fuerza militar, justamente lo que para Augusto Varas representa el error tradicional de los Estados Unidos en sus relaciones con América Latina; “la utilización de fuerzas militares subrogantes o no, debería superarse permitiendo la emergencia de los intereses reales y compartidos. Un sistema de defensa estratégica podrá desarrollarse únicamente si los actores involucrados renuncian al uso de la fuerza militar para resolver los problemas políticos internos” (Varas, 1991, 33). Entre las actuales políticas estadounidenses en materia de seguridad podemos citar las siguientes:

- Acciones encubiertas: representan un obstáculo real si se desea apoyar un progreso hacia la gobernabilidad democrática y la dirección política civil sobre los militares.

- Ayuda militar: parte como señalamos anteriormente de la aspiración de EE.UU. de no involucrar fuerzas militares propias en la región. En el terreno de las amenazas internas EE.UU. ha introducido el concepto de *nation assistance* que engloba un conjunto de medidas tendientes a lo-

grar un mayor desarrollo acompañado de un régimen de garantías, la fórmula: desarrollo económico con democracia.

- Defensa y disuasión: por los momentos, Estados Unidos y los organismos multilaterales no están dispuestos a permitir un incremento del gasto militar –aunque a mediano plazo se perfilan tentativas por parte del Pentágono de favorecer de nuevo la importación de armamentos– en América Latina, por esta razón respalda la implementación de un sistema de seguridad estratégica sustentado en una estrategia de defensa no-ofensiva, omitiendo el uso de armamentos sofisticados que puedan alterar el equilibrio de fuerzas.
- Drogas: como hemos señalado con anterioridad, prevalece una óptica militarista del problema. El Pentágono por su parte, ha venido desarrollando planes para fortalecer la presencia militar de EE.UU. en el Caribe y a lo largo de su frontera sur para limitar el tráfico de cocaína.

La tendencia a mantener relaciones hemisféricas de manera unilateral y de actuar fuera de los ámbitos de organismos regionales y globales tales como la OEA y la ONU aún persiste. Esto se encuentra íntimamente relacionado a dos factores: en primer lugar, la pronunciada tendencia histórica de Estados Unidos a intervenir en el hemisferio de manera inconsulta cada vez que se presentan situaciones de crisis. La multilateralidad ha sido percibida por Washington como impropio para apoyar deliberadamente sus acciones militares en la región. En segundo lugar, la unilateralidad norteamericana es el resultado de condiciones económicas y sociales locales, así como también de la ausencia de una cultura de compromiso y negociación política por parte de los países de la región (Varas, 1991). Los problemas que conducen a acciones unilaterales, en modo alguno son de índole militar, sino que son conflictos derivados de la incapacidad en el ejercicio del poder por parte de los países latinoamericanos para solucionar sus propios problemas.

3. POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD REGIONAL

El ámbito de la defensa regional es uno de los sectores con menor debate técnico y por ende con mayor atraso en América Latina. Las transformaciones que tienen lugar a nivel global requieren, sin lugar a dudas, una reformulación y modernización del concepto de defensa “no tanto en lo que se refiere a aspectos de profesionalización y perfeccionamiento técnico de las diversas ramas, sino mayormente a la existencia de una instancia formalizada de administración y coordinación civil, a la forma de articulación con otras áreas de gobierno, a la adecuación de las hipótesis de conflicto a una concepción político-estratégica

moderna, a la eficiencia del gasto, a la capacidad de coordinación inter-ramas y, algo muy importante, a un desarrollo doctrinario de las fuerzas castrenses vinculado a la existencia de un liderazgo civil en materia de defensa" (Escobar, 1995, 74). El hecho de que la dirigencia política haya mantenido una visión meramente instrumental del poder militar ha provocado que el tratamiento de los temas relacionados con la defensa de un país o de una región se circunscriba al hermetismo de autoridades militares, y haya casi desaparecido de la agenda política. Con vista a los cambios globales, la modernización del sector defensa se hace sumamente compleja y requiere necesariamente de la comprensión y coordinación intersectorial e interdisciplinaria a nivel gubernamental.

La política de defensa es por definición una política de Estado –al comprometer un interés estratégico de todo país– por ello su formulación debe traducirse en un gran consenso generado a través de la participación de todo el espectro de fuerzas políticas y sociales. Obviamente, dicho consenso no tiene lugar en buena parte de los países latinoamericanos, en los cuales se ha notado la ausencia de un análisis político-estratégico por parte de la dirección política del Estado, acompañado de una evaluación permanente de los escenarios de riesgo y amenazas llevado a efecto por el estamento militar (Escobar, 1995). Desde un punto de vista normativo en toda política de defensa deben converger las instituciones y mecanismos destinados a enfrentar con posibilidades de éxito cualquier amenaza o agresión que ponga en peligro la soberanía y la estabilidad política de los Estados. Ella contempla no sólo los recursos económicos, humanos y militares sino también un sistema de alianzas y pactos de seguridad colectiva que involucren la presencia de voluntad política y la conformación de directrices comunes en torno a la seguridad estratégica.

Existe un notable hermetismo en torno al conjunto de leyes que rigen el sector defensa así como también con respecto a los planes operativos y los procedimientos de fiscalización, los programas de ejecución presupuestaria carecen de indicadores de eficiencia lo cual frecuentemente conlleva a una inadecuada composición del gasto militar. La Doctrina de Seguridad Nacional implantada por las Fuerzas Armadas regionales en la década de los setenta, y su tendencia a inmiscuirse en asuntos de Estado tiene que ver en gran medida con los problemas anteriormente descritos; la misma posibilitó una visión militarizada del funcionamiento de la sociedad y eliminó de entrada la emergencia de un liderazgo civil en materia de defensa, salvo en contadas excepciones (Escobar, 1995). En la formulación de toda política de defensa se presentan ciertos principios que no pueden ser excluidos:

- Ante todo debe ser considerada una política de Estado, que es lo que permite que trascienda la temporalidad de un gobierno. Ello obliga a explicitar la política a través de un proceso público e informado con el cual

se adopten y legitimen a nivel societal los compromisos que implica la defensa nacional.

- Debe responder a los intereses y objetivos generales del país. Su formulación se hace en tiempos de paz cuando la tranquilidad y mayor ponderación otorgan la posibilidad de desarrollar una visión sistémica y de largo plazo.

Es importante la coherencia de la política de defensa con respecto al desarrollo del Estado, “el sobredimensionamiento político, institucional, presupuestario o militar, genera inercias difíciles de revertir, entre las cuales la pérdida de legitimidad de la función de defensa puede ser muy grave. Por lo mismo, debe incluir procesos de actualización que eliminen las inercias sin inhibir las rutinas, que den cuenta de la evolución real del país, y le den un carácter realista correspondiente con las posibilidades del país y las características del entorno.” (Escobar, 1995, 75).

La estrategia militar es un aspecto que resulta fundamental en la concepción de la política de defensa, ella contiene las normas que rigen el funcionamiento, la dimensión, la estructura, composición de fuerzas, capacidad técnico-profesional de las Fuerzas Armadas y la forma en que éstas se relacionan con los organismos estatales y con el resto de la sociedad civil, ésta debe ser el resultado de una planificación a largo plazo y estar referida a una definición estratégica cónsona con las necesidades e intereses del Estado o de la región. En América Latina, generalmente la política de defensa ha sido un foco de roce entre civiles y militares, esto es consecuencia tanto del carácter corporativo de las Fuerzas Armadas en el tratamiento de los temas profesionales frente al poder civil, como también de la ausencia en el ámbito civil de interlocutores calificados en materia de defensa (Escobar, 1995).

La definición de las hipótesis de conflicto y la evaluación de los recursos que se tienen a disposición determinan el tipo de Fuerzas Armadas que se requieren, las características del equipamiento y el esfuerzo que es posible llevar a efecto; para una política de defensa todos estos aspectos son de importancia fundamental. En la región se presentan sensibles deficiencias a este respecto, ellas están presentes en la composición del gasto militar, en los sistemas armamentísticos y en la estructura profesional y de mando. Con respecto al equipamiento, cabría destacar que en la mayoría de los países latinoamericanos no se privilegia la compatibilidad entre las diferentes fuerzas. Los tipos de armamento no son los más acordes debido a que los paquetes de asistencia bélica –en muchos casos conformados por armamentos obsoletos desechados por países exportadores que hacen uso de la tecnología para producir sistemas de armas cada vez

más sofisticados— son adquiridos sin seguir ningún tipo de criterio (Escobar, 1995).

4. GASTO MILITAR EN AMÉRICA LATINA

Por tratarse la defensa de una función del Estado éste debe verse en la obligación de hacer uso de su poder económico para mantener una institución encargada del resguardo de la seguridad, por tanto, el Estado autoriza y supervisa las inversiones realizadas en esta materia cuidando de que el uso de los recursos se lleve a cabo de la manera más eficiente posible. Como en materia de defensa se presenta una gran dificultad a la hora de cuantificar el “producto” defensa, el manejo eficiente del gasto resulta sumamente delicado, “la inmensurabilidad consiste en la imposibilidad de cuantificar la totalidad de las acciones emprendidas por las Fuerzas Armadas según su beneficio.....los beneficios que una sociedad obtiene de una nueva carretera o un nuevo sistema de irrigación de aguas, pueden representarse con relativa facilidad en el idioma de las finanzas. No así un nuevo soldado entrenado, una nueva división preparada para un rol específico en caso de conflicto o una nueva estrategia de movilización en caso de guerra” (Escobar, 1995, 78), por esta razón se hace prácticamente imposible juzgar si los recursos han sido utilizados de la manera más idónea. Si bien se pueden estimar los costos en armamentos, resulta imposible llevar a cifras el beneficio que brindan al país, ni establecer una relación costo/utilidad como medida, lo cual dificulta —partiendo de criterios de eficiencia— cualquier intento de planificación y evaluación del uso de los recursos económicos destinados al gasto militar.

Actualmente, se encuentra en el centro de la discusión lo concerniente a la cantidad de recursos, los problemas de racionalización y la búsqueda de eficiencia en el gasto militar. En muchos países de América Latina, los oficiales ven la discusión de estos asuntos como un intento de desmilitarización por parte del sector político y, por ende, un factor perturbador de las relaciones entre ambas partes. En cierta forma, los militares piensan que los recortes presupuestarios son utilizados como un instrumento indirecto de reducción del poder de la institución armada. Los gastos de defensa en América Latina se encuentran entre los más bajos del mundo, “el gasto militar y el tamaño de las Fuerzas Armadas de la región son muy reducidos y livianamente equipados en términos comparativos. Países similares en África, Asia o Europa (por su población o tamaño) gastan proporcionalmente más, poseen o buscan armamento más sofisticado y relativamente cuentan con FF.AA de mayores dimensiones con respecto al caso de los países latinoamericanos. Casi todos los ejércitos de la región tienen un perfil mucho más adecuado al desempeño de tareas de seguridad interna y de apoyo al desarrollo y a la construcción nacional que al cumplimiento de las fun-

ciones de defensa externa que supuestamente constituyen su *telos* institucional” (Bustamante, 1995, 111).

La austeridad económica ha afectado seriamente la cuantía de los presupuestos militares. En algunos casos las reducciones en el presupuesto han sido tan drásticas que se han exacerbado las tensiones entre civiles y militares. Para tener una idea, en Brasil entre los años 1985 y 1990 los gastos fueron reducidos en un 75% lo cual resultó en serios problemas morales y de alistamiento. Esta situación ha restringido de facto las labores de las Fuerzas Armadas brasileñas, los militares se quejan de la obsolescencia de los equipos impidiéndoles incluso el entrenamiento rutinario y el eventual despliegue de unidades plenamente operacionales. En términos económicos, los compromisos con el sector defensa en el hemisferio llegaron a su punto culminante a mediados de los años ochenta y continúan en una tendencia descendente. Por una parte, el gasto militar promedio como proporción del Producto Interno Bruto en América Latina disminuyó de un máximo de 1,77% en 1987 a 1,4% en 1991, lo cual equivale a una reducción del 20%. Por la otra, el promedio de soldados por cada mil habitantes llegó al máximo en 1983 cuando existían 4 sold./1000 hab., exhibiendo una tendencia a la disminución, llegando a 2,9 Sold./1000 hab. Para 1991, cinco países latinoamericanos se encontraban entre los 50 países con mayor número de soldados, estos eran: Cuba, Brasil, México, Colombia y Chile. Nueve Estados se ubicaban entre los 50 con un menor número de soldados. Cabe señalar que sólo dos Cuba y El Salvador tenían una relación superior a 10 soldados por cada 1000 habitantes mientras que, en Brasil y México se registraba una relación de 1,9, una de las más bajas a nivel mundial (Rojas Aravena, 1994).

Sin embargo, en lo que respecta a la asignación de recursos en América Latina, el gasto militar no constituye un factor de perturbación de la actividad económica. Según James Harding del Interamerican Defense College “si se invirtiera el total del gasto militar anual en América Latina a la tasa de rentabilidad promedio de las economías combinadas (en un período de crecimiento económico) la ganancia neta de la tasa de crecimiento anual sólo habría de ser 0,07%” (Harding, 1994, 3). De esta manera, Harding establece que los montos asignados al sector defensa en América Latina son relativamente exigüos y que en términos del crecimiento económico las reducciones adicionales no causarían en realidad cambios significativos.

Para racionalizar el gasto es ineludible que cada país establezca a largo plazo su propio equilibrio –el exceso de gasto militar inhibe la inversión en otras áreas igualmente importantes mientras que un nivel de inversión excesivamente bajo puede generar una situación de inseguridad– el cual debe corresponder a una evaluación de factores de carácter global. La estabilidad del entorno estratégico, político y económico es clave para establecer el nivel del gasto militar

tomando en consideración que: a) un entorno estable generará bajas demandas, b) un entorno en constante transformación requerirá de demandas variables, y c) un entorno muy tenso generará presiones para que se produzca un alza en el gasto militar (Rojas Aravena, 1994).

Al analizar algunas cifras podríamos destacar los siguientes aspectos: en términos del gasto militar en millones de dólares (de 1991), tres países de la región se encontraban entre los 50 países con mayor gasto militar: Brasil (\$5.295 millones), Argentina (\$2.449 millones) y Venezuela (\$1.900 millones) se ubicaban en los lugares 24, 40 y 45 respectivamente. Un tercio de los países, principalmente centroamericanos y caribeños se ubicaron entre los 50 países con menor gasto militar (Rojas, 1994). En el cuadro que presentamos a continuación puede observarse que en el período que va desde 1981 hasta 1991, el gasto militar alcanzó un máximo en el año 1987 (3,1% del PNB) a partir del cual se observa un descenso sostenido hasta culminar con un mínimo histórico de 1,6% del PNB en el año 1991. Si consideramos los casos de América del Sur y México, apreciaremos que el comportamiento del gasto militar es homogéneo, en el primer caso, éste oscila entre 2,8% y 2,3% del PNB mientras que en el segundo, el margen de variación se encuentra entre los 0,7% y 0,4%.

Gasto militar en América Latina, 1981-1991, según porcentaje del PNB

	América Latina	Sudamérica	Centroamérica	Caribe	México
1981	2,2	2,7	2,6	3,2	0,5
1982	2,7	3,1	3,5	3,8	0,5
1983	2,6	2,8	3,7	3,6	0,5
1984	2,9	2,8	4,7	3,7	0,7
1985	3,0	2,8	4,8	3,7	0,7
1986	2,8	2,8	5,6	2,1	0,6
1987	3,3	2,9	7,8	2,1	0,6
1988	3,1	2,6	6,6	2,7	0,6
1989	1,9	2,5	2,3	2,6	0,4
1990	1,8	2,3	1,7	3,0	0,4
1991	1,6	2,3	1,7	2,2	0,4

Fuente: World Military Expenditures and Arms Transfers 1991-1992. ACDA, 1994. En el caso de Centroamérica se estimó el porcentaje en Nicaragua y en el Caribe el de Trinidad y Tobago tomando como fuente World Armaments and Disarmments. SIPRI, Yearbook, 1991.

De acuerdo a un estudio titulado "Gasto militar en América Latina. Procesos de decisiones y actores claves", el nivel de gasto en la región se encuentra de-

terminado por un criterio histórico de asignación que no es más que la reiteración anual del gasto militar en los presupuestos militares. El mantenimiento de una institución armada requiere de una base presupuestaria permanente la cual resulta poco elástica. Las Fuerzas Armadas poseen una importante capacidad de negociación a través de la cual buscan mantener el peso institucional y la incidencia porcentual en los presupuestos año tras año, este factor reafirma la estabilidad en los montos asignados a lo largo del tiempo (Rojas Aravena, 1994). Sólo las restricciones financieras profundas son capaces de producir efectos significativos en el gasto militar. El estudio anteriormente mencionado arroja una serie de resultados que sirven para delinear un diagnóstico aproximado de la situación, entre los cuales destacamos los siguientes:

- El fin de la “Guerra Fría” de modo alguno ha generado una tendencia y efectos homogéneos a nivel global. Con relación al gasto militar, las tendencias son inciertas y contradictorias.
- En el período de postguerra fría no aparece una percepción hemisférica de enemigo común. La desaparición del enemigo extracontinental se traduce en una falta de incentivos para concordar y formalizar políticas globales de seguridad. Sin embargo, esta falta de percepción no inhibe la adquisición de una nueva generación de armamentos.
- Los poderes Ejecutivos tienen un rol central en la asignación de los recursos destinados a las Fuerzas Armadas; mientras que el rol de los Congresos es limitado, el desbalance existente entre ambos poderes dificulta seriamente la transparencia en la utilización de los recursos y en los niveles de eficiencia.
- La asignación no tiene lugar sobre la base de definiciones explícitas de defensa sencillamente porque la mayoría de los países carecen en esta materia de políticas plenamente identificadas. Esto conduce a que las asignaciones tengan poca eficiencia al no poder ser contrastadas con objetivos definidos.
- Dificultad para orientar los procesos de adquisición y generación de incentivos para investigación y desarrollo a partir de las necesidades en este campo, “el debate sobre el gasto militar en los casos nacionales analizados es pobre, ideologizado y elitista... se constituye en un obstáculo en la construcción de políticas. Una mejor calidad del debate posibilita: mayor transparencia, generación de un mayor número de opciones de política, mayor confianza entre los actores y un soporte social incrementado” (Rojas Aravena, 1994, 32).

- Los mecanismos de control y evaluación del gasto son muy limitados, no existen mecanismos que permitan el control efectivo de su ejecución. En la región se requiere la modernización de los Estados de manera tal de garantizar la transparencia administrativa de las adquisiciones previniendo posibles focos de corrupción.
- El proceso de integración económica en la región no se ha incorporado en los procesos decisorios en materia de gasto militar. Los modelos vigentes de formulación de políticas de defensa mantienen como criterios centrales en el proceso de asignación de recursos aquellos criterios fundamentados en un Estado autárquico.
- La carencia de una institucionalidad de postguerra fría impide contar con avances significativos en control de crisis lo cual obliga al mantenimiento de aparatos disuasivos. Las transformaciones globales conducen a un acercamiento económico de carácter comercial, pero al mismo tiempo conducen a un incremento de las diferencias y con ello la aparición de frecuentes conflictos. Es preciso generar un sistema de resolución de conflictos "para impedir que las tensiones en un ámbito puedan afectar y desbordar hacia otros, produciendo una escalada en la cual los elementos de fuerza tendrán un rol significativo. Para ello es fundamental constituir un régimen hemisférico y regional de seguridad capaz de prevenir y producir una alerta temprana." (Rojas Aravena, 1994, 32).

5. SISTEMA DE DEFENSA REGIONAL

En los actuales momentos, si bien aun existen intereses interestatales que podrían conllevar a guerras limitadas, éstos se hallan atenuados por la existencia de intereses interconectados y por estructuras formales e informales que constituyen un medio ciertamente eficaz de prevención y contención de los antagonismos. La estructura tradicionalmente anárquica de los países de América Latina "se halla acolchada por una serie de invenciones y prácticas consuetudinarias que han ido siendo elaboradas a lo largo de las décadas y que recurren en ocasiones a viejas prácticas propias de la cultura política ibero-mestiza." (Bustamante, 1995, 111). Entre estas prácticas a las que hace alusión Bustamante se consideran las siguientes:

- Alto grado de reverencia que tradicionalmente se tuvo con respecto al Derecho Internacional.
- Tendencia a recurrir a mecanismos supranacionales de arbitraje y concertación. En el período colonial, los conflictos de intereses de cualquier

naturaleza que tenían lugar en los Virreinos se debatían y resolvían en España.

- Existencia de un conjunto de antiguas instituciones regionales con capacidad de mediación e intervención en conflictos.
- Ciertas características estructurales de las Fuerzas Armadas, según Bustamante, en términos generales mal equipadas y entrenadas y básicamente incompetentes como fuerzas de proyección del poder nacional más allá de las fronteras. Debido a que éstas raramente pueden iniciar operaciones bélicas sin cumplir con largas etapas de preparación y movilización se maximizó el tiempo de reacción de una mayor preponderancia de la diplomacia.
- Dificultad para emprender conflictos al tratarse de un sistema hegemónicamente subordinado. El apoyo de los EE.UU. a una de las partes en conflicto se presenta como un elemento disuasivo para la otra.

Hasta 1990, en América Latina existía la fuerte convicción de que los países de la región representaban un conjunto poco diferenciado en cuanto a las economías, a sus organizaciones sociales y culturales, mientras que sus diferencias eran el producto de especificidades meramente políticas (Bustamante, 1995). Desde entonces se ha venido abriendo una percepción contraria, actualmente resulta problemático hablar de una región integrada en torno a rasgos, intereses y realidades compartidas. De la misma manera como los países se muestran internamente cada vez más heterogéneos, así también América Latina está constituida "por sociedades globales y parciales que se desarrollan por vías divergentes y específicas, y que en el camino buscan inserciones peculiares en el mundo circundante, no todas las cuales tienen como referente central la propia región o sus vecinos. El caso de la integración mexicana al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o del acercamiento de Chile a la APEC (Asociación del Pacífico para la Cooperación Económica) con preferencia a una inclusión en el Mercosur, o las tentativas de ciertos países del Caribe a gravitar hacia la UE, etc., pueden ser instancias ilustrativas de lo mencionado" (Bustamante, 1995, 108)

Esta realidad dificulta la integración económica de América Latina y disminuye las probabilidades de conformar una cooperación real en el plano militar, "si la integración económica se percibe como algo aún lejano y complicado, mucho más aún, resulta cualquier sueño sobre la integración de los instrumentos militares. Considerando lo sensible que es esta herramienta del poder nacional, cualquier incidente, roce o fricción entre dos países influye en las respectivas estructuras castrenses, de manera que en la misma medida en que los pasos de

la integración política o económica sean lentos o erráticos, así será posible la integración militar” (Castro, 1994, 25). Sin embargo, no podemos sustentar el análisis exclusivamente en la falta de antecedentes que hagan suponer alguna intención de integración de tipo militar. A nivel subregional, por ejemplo, se han efectuado encuentros de oficiales de Estados Mayores Conjuntos de los países integrantes del Mercosur. Una de las consecuencias más positivas de este tipo de encuentros es la creación de espacios a través de los cuales ha tenido lugar un contacto más fluido entre las fuerzas militares de distintos países.

Resulta de suma importancia incorporar a las Fuerzas Armadas en la agenda de discusión global con respecto al proceso de integración, esto con la finalidad de evitar que persista el aislamiento en el plano militar, a través de los contactos directos es posible incrementar el grado de alerta entre los militares en defensa de los intereses regionales. Los encuentros entre las Fuerzas Armadas regionales permitirían analizar las posibles alternativas para la resolución de conflictos históricos, asimismo dichos encuentros podrían impulsar la cooperación regional de manera tal de contrarrestar la orientación geopolíticamente dividida que ha predominado en América Latina. En el marco de un contexto de interacción cívico-militar, los militares serían incorporados en el diseño de políticas de carácter geopolítico y se introduciría a los civiles en aquellos temas relacionados con la seguridad de los cuales tradicionalmente han permanecido distanciados.

La política de los países latinoamericanos en materia de seguridad no se presenta uniforme. La misma oscila entre dos vertientes, representadas por las posiciones asumidas por Argentina y Brasil. Bajo el nuevo orden monopolar, Argentina apuesta por el camino de la dependencia. La política exterior argentina se basa en el “realismo periférico” (Hens y Sanahuja, 1995) según el cual el país es vulnerable y despierta escaso interés desde el punto de vista geopolítico, en consecuencia, deja de lado las pretensiones autonomistas siendo su principal aspiración la de convertirse en portavoz de los EE.UU. en América Latina. La postura brasileña, por el contrario, pasa por el enfrentamiento controlado con el Pentágono por un lado, y por el otro, intenta hacerse de una supremacía militar a nivel regional, convirtiéndose así en el interlocutor de América Latina ante el resto del mundo.

En realidad América Latina cuenta con un sistema de seguridad estratégica extemporáneo y en gran medida ineficiente, con instrumentos jurídicos inadecuados, los organismos interamericanos carecen de la capacidad de generar respuestas inmediatas ante posibles amenazas. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) hace mucho tiempo que dejó de ser interamericano y mucho menos ha demostrado ser de asistencia recíproca —un 40% de los países no han suscrito este acuerdo y la guerra entre Argentina y Gran Bretaña por

el control de las islas Malvinas evidenció la falta de reciprocidad del instrumento—; la Junta y el Colegio Interamericano de Defensa (CID) adolecen de limitaciones y se encuentran totalmente desaprovechados. En el caso específico del CID, últimamente se ha hecho ver “la posibilidad de transformarse en una Universidad Interamericana de Defensa dedicada a la formación de cuadros civiles y militares en cuestiones de defensa y seguridad, pudiendo en este caso obtenerse aportes económicos de países donantes interamericanos” (Patino, 1994, 14). Se hace patente la inexistencia de algún tipo de coordinación entre las instituciones ni la vinculación con los órganos políticos del sistema interamericano especialmente con la Organización de Estados Americanos.

Actualmente se nos presentan nuevos elementos que a su vez aparecen como contradictorios, las tendencias que favorecen la conformación de espacios de integración económica y política al mismo tiempo que permanecen sentimientos de desconfianza mutua. Las condiciones están dadas para una profunda revisión de los desordenados componentes del sistema de seguridad continental, la misma “deberá responder a los principios y presupuestos políticos que básicamente son: estabilidad política, democracia e integración... la integración a todos sus niveles se verá afectada de modo estructural si en el terreno de la seguridad no se erradica la desconfianza, se profundiza la confianza y se avanza hacia la cooperación” (Patiño, 1994, 15). Un nuevo sistema de seguridad deberá reconocer su carácter complejo y sistemático, un sistema de tipo “constructivista” tal como lo reconoce Augusto Varas, por ello debe estar dirigido a responder por la estabilidad tanto del sistema político como del proceso de integración. El objetivo tendría que ser enfocado hacia el trabajo en conjunto entre los países de la región en pro de lograr la eliminación definitiva de la incertidumbre y las percepciones erróneas acerca de la imposibilidad de crear normas de armonización en las relaciones interestatales.

La cooperación en materia de defensa debe ser entendida bajo dos aspectos esenciales: por una parte, el aspecto preventivo alcanzado a través de la coordinación de las políticas gubernamentales. Por la otra, la posibilidad de reaccionar de manera rápida y colectiva ante amenazas a la seguridad de los miembros del sistema. La seguridad cooperativa debe centrarse en anular toda posibilidad de conflicto regional. Para otorgarle viabilidad al sistema tienen que determinarse los intereses comunes de los integrantes para luego definir de qué tipo de amenazas se pretende defender y con qué tipo de instrumentos, y por último establecer cuáles podrían ser los eventuales agresores. La defensa regional no puede ser concebida sólo como una agregación de intereses estrictamente estratégico-militares, sino que también debe considerar por igual una visión multidimensional de los intereses comunes concretos y relevantes, “recién cuando dos o más países haya alcanzado un grado relativamente avanzado de integración de sus economías y de compatibilización de sus sistemas políticos,

se puede comenzar a hablar de la consolidación de un sistema de seguridad regional bilateral o multilateral. Lo contrario sería repetir el modelo de sistemas de seguridad regional que basan su lógica, no en la protección de intereses comunes construidos sobre los países, sino en los intereses de otro actor internacional que los impone desde afuera” (Druetta y Tibiletti, 1991, 65). Resulta de vital importancia que los países latinoamericanos acuerden seguir cosechando avances en materia de concertación regional comenzando por articular los mecanismos de integración bilateral como primer paso para el logro de la multilateralidad de las relaciones, esta concertación “se debe entender como un camino en espiral desde la mantención de políticas de defensa sin vinculación alguna hacia la construcción de una estructura organizada de seguridad común.” (Ibidem, 66).

A partir de la evaluación del material bibliográfico consultado y de una síntesis de las opiniones generadas por los expertos en el área de seguridad estratégica se desprenden un conjunto de recomendaciones tendientes a hacer realidad un sistema de defensa regional, éstas son:

- Promover un marco de normas internacionales que limite los riesgos del uso unilateral de la fuerza.
- Establecer una participación activa internacionalmente con el objeto de contribuir con la paz mundial al mismo tiempo que se mantiene de manera satisfactoria la operatividad de las Fuerzas Armadas regionales.
- Mantener programas de intercambio y estrechar las relaciones de buena voluntad entre las fuerzas militares de la región con miras a aumentar la confianza mutua. Realizar permanentemente operaciones conjuntas y permitir el intercambio de visiones estratégicas entre los altos mandos militares.
- Contribuir de manera sostenida con el fortalecimiento de las organizaciones interregionales tales como la OEA y sus organismos subsidiarios.
- Mantener los actuales niveles de fuerza como poder disuasivo y como expresión del mantenimiento de la paz en el continente. El equilibrio armamentista radica en la claridad de propósitos, en la proporcionalidad de los medios y de los objetivos estratégicos, en el sentido de la realidad y en el óptimo empleo de los recursos.

Algunos especialistas incluyen entre las recomendaciones, la aceptación de las fronteras actuales como límites definitivos. El concepto de integridad territorial a través de los años se ha constituido en uno de los pilares fundamentales

sobre el que se sostiene la soberanía de los Estados. Los conflictos armados que han tenido lugar en América Latina responden básicamente a problemas limítrofes. Hoy en día con el proceso de globalización se cuestiona el argumento de que el componente principal del poder de un país sea su territorio. Existen otros valores con igual o mayor significación que la territorialidad como son el desarrollo tecnológico —con frecuencia se alude al caso de Japón que sin ser un país extenso cuenta con una infraestructura tecnológica de primera línea y se ha consolidado como una potencia económica—, la educación, y la capacidad de inserción en el circuito financiero internacional. Sin embargo, no debe dejarse de lado el hecho de que la protección de las fronteras constituye la raíz neurálgica del funcionamiento de las Fuerzas Armadas, por lo que consideramos que esta temática debe ser tratada con mayor cautela. Con relación a este asunto, actualmente se discute la posibilidad de que el concepto de Estado-nación tal como lo conocemos hoy en día, tenderá a diluirse en los próximos años como consecuencia de la globalización, cuestión esta que encierra múltiples interrogantes.

6. CONCLUSIONES

Indudablemente que el nuevo escenario internacional obliga a una redefinición del concepto de seguridad estratégica en América Latina. Al mismo tiempo que están siendo reelaboradas viejas temáticas, el ejercicio del poder militar se ha expandido a otros ámbitos. En un mundo sumamente interdependiente parece haberse revalorizado la función tradicional de defensa de la soberanía y de los espacios territoriales. La paulatina intervención de organismos internacionales en los asuntos de Estado hace que se asome la revalorización de las funciones correspondientes a las Fuerzas Armadas. Se hace cada vez más recurrente que desde afuera se impongan políticas que de cierta manera erosionan la autonomía de los Estados, los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales establecen criterios sobre una gran gama de asuntos que hasta ahora habían permanecido ajenos a actores foráneos. Se presenta una tendencia que hace permisible la injerencia como una garantía de adaptación ante las transformaciones que tienen lugar a nivel global. En América Latina, indefectiblemente esta realidad socava las bases reales de poder de los Estados en su pretensión de conducirse con políticas de seguridad autodeterminadas. El problema de la mayoría de los países en la región es que históricamente han gravitado en un espacio geopolítico dominado por los EE.UU., por tanto, los primeros deben permanentemente enfrentar una situación en la cual el control hegemónico ejercido por este último, activa y promueve los efectos de la globalización sin importar el modo cómo se erosionan las soberanías nacionales.

La interdependencia en tiempos de globalización tiene un impacto conflictivo para las Fuerzas Armadas. En círculos militares existe la sospecha de que la desmilitarización es una estrategia orientada al acrecentamiento de la hegemonía estadounidense, esto a su vez es lo que propicia actitudes contrarias a la reducción de los ejércitos. Nos encontramos en presencia de un sistema mundial en el que coexisten y se entrecruzan de manera compleja un conjunto de intereses tanto a nivel transnacional como nacional. La intrincada interconexión impide limitar las relaciones y redes de comunicación en un nivel determinado, lo cual hace que los objetivos trazados en las políticas de defensa se conviertan en algo difuso originando nuevos intereses y percepciones que traspasan los límites del Estado. Un efecto importante de esta situación, lo encontramos en el manejo de la denominada "superautopista de la información". "Cuando se trata de seguridad, el impacto de la *internet* es ya aparente. Cada vez con más insistencia la seguridad se define no por el número de armas emplazadas o de soldados que pueden ser movilizados en un momento sino por la habilidad de obtener o negar acceso a información crítica. Desprendiéndose de toda retórica dos hechos se destacan nítidamente. El primero es que hay una inexorable demanda por seguridad en la *web*. El segundo es que los gobiernos que sean adeptos a desarrollar sociedades con el sector privado mejorarán su capacidad de acceso y manejo de información estratégica, obteniendo por consiguiente extraordinarias ventajas sobre quienes no lo sean." (Burton, 1998, 30). Los problemas actuales trascienden las fronteras y los ámbitos tradicionales de competencia, algunos autores han llegado a considerar la posibilidad de que estemos en camino de la conformación de un sistema mundial "neo-medieval" (Bustamante, 1995) en el cual el carácter central del Estado va rumbo a su debilitamiento definitivo.

En materia de seguridad, la integración regional comprende una reevaluación sobre el papel a desempeñar por los ejércitos, la discusión sobre cuáles son las percepciones de amenaza, qué tipo de fuerzas y estrategias son las más idóneas ante la nueva realidad del acontecer mundial. Por el momento, buena parte de las instituciones armadas intentan reafirmar su carácter puramente nacional. A lo largo del tiempo, el sector castrense se ha considerado a sí mismo como el eje conformador de la nación, la convicción de que su destino se encuentra indisolublemente ligado al devenir histórico de los países ha motivado que su función se haya politizado. Es precisamente este rol de actor político el que no es bien visto en un sistema político democrático. Esta contradicción conduce a los militares a ocupar un papel, si se quiere ambiguo, en el plano político debido a que, por una parte, no pueden mostrarse abiertamente como actores políticos sin transgredir el marco constitucional; y, por la otra, tampoco pueden autoidentificarse como tales, sin que se produzca una fuerte disonancia con respecto a la definición de su rol profesional.

La profesión militar se encuentra en una encrucijada. Hay quienes propugnan la disolución de las fuerzas armadas lo cual desde una perspectiva real resultaría sumamente contraproducente debido a que ésta implicaría dejar a los países en situación de extrema vulnerabilidad dentro de un contexto plagado de incertidumbre, y además los sujetaría aun más a los designios de la política norteamericana. Otros prefieren que las Fuerzas Armadas se mantengan al margen y que autónomamente resuelvan sus propios problemas, al mismo tiempo que se efectúan drásticos recortes presupuestarios en el gasto militar. En este caso, las instituciones armadas quedarían entonces en una situación extremadamente difícil, enfrascadas en una dura lucha por su supervivencia, esta situación se constituiría en una generadora de graves conflictos entre civiles y militares. Por último, hay quienes se afilian a la tesis de la evolución hacia una fuerza policial con disciplina militar, idea con la cual los militares están absolutamente en desacuerdo (Perelli,1995).

La fuente ideológica que representaba una amenaza para la seguridad de los países latinoamericanos ha desaparecido del espectro político. No así lo concerniente a la territorialidad, el espacio territorial no ha dejado de ser relevante desde el punto de vista de la planificación defensiva. El conflicto bélico entre Ecuador y Perú por el control de la cordillera del Cóndor en 1995 pareciera apuntar a la posibilidad de un resurgimiento del peligro latente de conflictos fronterizos en la región. Un hecho característico de la postguerra fría fue la actitud norteamericana ante el conflicto ecuatoriano-peruano, para los EE.UU. los conflictos fronterizos o intranacionales ya no constituyen automáticamente peligros de envergadura. Precisamente esto fue lo que permitió la libertad de maniobra de ecuatorianos y peruanos para forzar los acontecimientos, sin que los mecanismos de seguridad implementados en época de Guerra Fría fueran invocados con prontitud. En momentos de estallar el conflicto tanto los mecanismos propios del Tratado de Río como los de la OEA fueron lentos y tardíos, entre otras cosas por la actitud de distanciamiento asumida por el Pentágono que con seguridad si el conflicto hubiese tenido lugar en pleno período de Guerra Fría habría actuado con celeridad ante la amenaza inminente de la penetración soviética o de la desestabilización política (Bustamante,1995). Igualmente la cuestión étnica representa una potencial fuente de conflictos, el enfoque militar de este tema puede ahondar las fracturas sociales que ya recorren algunos países latinoamericanos como México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia donde coexisten un gran número de comunidades indígenas socialmente excluidas y marginadas del desarrollo económico. En el caso particular de México, observamos la aparición de grupos subversivos reivindicadores de los sectores más oprimidos tales como son el EZLN en el estado de Chiapas. Situaciones como estas reflejan el hecho de que la región no se encuentra exenta de conflictos internos que podrían conducir a graves fragmentaciones sociales.

Es urgente el mejoramiento de la capacidad de análisis con respecto al momento histórico por el cual estamos atravesando, es decir, los problemas tienen que ser analizados bajo una óptica ampliada y no fragmentada acerca de las tendencias imperantes. Resulta imprescindible clarificar las diversas posiciones en torno a las controversias regionales, establecer un modelo de cooperación constructiva (Varas, 1991) sustentada en el derecho internacional, concretar políticas transparentes y equilibradas en el área de defensa estratégica, y un tratamiento responsable respecto al asunto de la intervención. El camino a seguir es el de la integración de planes, el de la coordinación de fuerzas para operar en espacios regionales con la finalidad de enfrentar conjuntamente los problemas comunes. Esta alternativa dignificaría las operaciones militares y las insertaría en un contexto latinoamericano forzando a los ejércitos a elevar sus niveles técnico-profesionales (Perelli, 1995). Los problemas generados por la influencia de EE.UU complican la posibilidad de entendimiento para lograr de manera efectiva una seguridad estratégica de carácter regional. En cualquier caso, el futuro de la región y la solución de los problemas continuarán ligados al entendimiento y a la cooperación con EE.UU., preferiblemente si las relaciones se llevan a cabo dentro de un marco de independencia de criterios y de dignidad nacional para cada uno de los países que conforman la América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Arancibia, Fernando (1991), "Transformaciones globales y efectos hemisféricos", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol. VI, No. 1, Buenos Aires.
- Burton, Daniel F. (1998), "El mundo moldeado por la Internet", *Visión*, Vol. 90, no. 2, Buenos Aires.
- Bustamante, Fernando (1995), "La seguridad hemisférica en los años 90", *Nueva Sociedad*, No. 138, Caracas.
- Castro, Carlos (1994), "Reflexiones en torno a una política de defensa", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Vol. IX, No. 4, Buenos Aires.
- Druetta, Gustavo y Luis Tibiletti (1991), "Los nuevos conceptos sobre seguridad estratégica regional", *Ser en el 2000*, No. 1, Buenos Aires.
- Escobar, Santiago (1995) "La política de defensa como política de Estado", *Nueva Sociedad*, No. 138, Caracas.
- Forsberg, Randall (1995) "La creación de un sistema global de seguridad cooperativa", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 10, Vol X, No. 4, Buenos Aires.
- Harding, James (1994), "La seguridad global y hemisférica en la posguerra fría en térmi-

nos de amenaza y gasto militar”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Vol IX, No. 3, Buenos Aires.

Hens, Marián y José Antonio Sanahuja (1995), “Seguridad, conflictos y reconversión militar en América Latina”, *Nueva Sociedad*, No. 138, Caracas.

Malamud Goti, Jaime (1994), “Los militares y la guerra contra las drogas”, *Nueva Sociedad*, No. 130, Caracas.

Marcella, Gabriel (1994), “Misiones futuras de las FF.AA. latinoamericanas y política de los EE.UU”, *Ser en el 2000*, No. 5, Buenos Aires.

Mares, David (1995), “La Guerra Fría en los conflictos latinoamericanos. Mitos y realidades”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 10, Vol X, No. 2, Buenos Aires.

Meneses, Emilio (1992), “Seguridad hemisférica en la nueva era”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 7, Vol VII, No. 4, Buenos Aires.

— (1991), “Reflexiones sobre una política de defensa”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol VI, N°2, Buenos Aires.

Michelena, Alfredo (1995), “Hacia una nueva visión de la seguridad en el continente americano”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 10, Vol X, No. 3, Buenos Aires.

Moller, Bjorn (1995), “Defensa no-ofensiva y fomento de la confianza en Sudamérica”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 10, Vol X, No. 3, Buenos Aires.

Osses, Emilio (1991), “Fuerzas Armadas ¿para qué?”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol VI, No. 3, Buenos Aires.

Patiño, Hernán (1994), “Conferencia pronunciada en Panamá por el representante permanente de la República Argentina ante la OEA, Embajador Hernán Patiño Meyer”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Vol IX, No. 3, Buenos Aires.

Perelli, Carina (1995), “Las fuerzas armadas latinoamericanas después de la Guerra Fría”, *Nueva Sociedad*, No. 138, Caracas.

Rojas Aravena, Francisco (1992), “Cooperación para la seguridad estratégica”, *Fuerzas Armada y Sociedad*, Año 7, Vol VII, No. 2, Buenos Aires.

— (1994), “Proceso de decisiones en el gasto militar latinoamericano”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Vol IX, No. 3, Buenos Aires.

— (1995), “Medidas de confianza mutua: un instrumento útil para la seguridad del hemisferio occidental”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 10, Vol X, No. 3, Buenos Aires.

- Rubino, Silvana (1992), "La reconversión militar en América del Sur", *Ser en el 2000*, No. 2, Buenos Aires.
- Salazar, Javier (1991), "El concepto de seguridad hemisférica en el nuevo escenario mundial", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol VI, No. 3, Buenos Aires.
- Schori, Pierre (1996), "Después de la Guerra Fria. ¿Un nuevo conflicto Norte-Sur?", *Nueva Sociedad*, No. 142, Caracas.
- Schoultz, Lars (1991), "Visiones actuales de América Latina en las decisiones estratégico-políticas de Estados Unidos", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol VI, No. 1, Buenos Aires.
- Sohr, Raúl (1991), "La política latinoamericana del Pentágono", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol VI, No. 2, Buenos Aires.
- Somavia, Juan y José Miguel Insulza (comp. 1990), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Editorial Nueva Sociedad, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago-Chile.
- Thauby, Fernando (1995), "Política de defensa y política militar, dimensionamiento y estructuración de las fuerzas armadas", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 10, Vol X, No. 4, Buenos Aires.
- Varas, Augusto (1991), "Transferencia y armamento de alta tecnología y seguridad regional en América Latina", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol VI, No. 4, Buenos Aires.
- (1993), "La Proyección moderna del ejército", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 8, Vol VIII, No. 4, Buenos Aires.
- (1988), "Militares y armas en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 97, Caracas.