

SUDAMERICA: SEGURIDAD REGIONAL Y RELACIONES
CON ESTADOS UNIDOS*

Los problemas de seguridad regional que se manifiestan durante los años 80 en América del Sur son diferentes de los que se dan en América Central y el Caribe. En esta última zona, conflictos sociales se han transformado en guerras civiles cambiando o amenazando con cambiar regímenes sociopolíticos, mientras que en Sudamérica la conflictividad está más marcada por guerras o por situaciones cercanas a las confrontaciones bélicas entre estados de la región y aún con estados fuera de ella.

En América Central y el Caribe los conflictos sociopolíticos internos han incidido en las relaciones interestatales hasta acercarse peligrosamente a la confrontación bélica entre países. Asimismo esas contiendas han sido vinculadas al conflicto global de tal manera que la problemática de seguridad en esa zona trasciende el ámbito regional y los Estados Unidos se convierten en actor principal involucrado en el desarrollo y resolución de la dinámica conflictiva centroamericana.

En América del Sur, en cambio, la estructura de conflicto es más diversificada y menos aguda. Los estallidos bélicos han sido manejados de manera que las contiendas han vuelto, por lo menos transitoriamente, a caminos de resolución pacífica o a formas no armadas. Estos conflictos tampoco constituyen, en la mayor parte de los casos, el tema principal de las políticas exteriores de los países de la zona, aunque están presentes en sus relaciones internacionales y constituyen un factor condicionante significativo en la asignación de recursos presupuestarios para propósitos de defensa.

*Esta es una versión ligeramente revisada de un trabajo presentado al Diálogo Interamericano en noviembre de 1985.

Estados Unidos ha desarrollado una política de involucramiento activo en América Central y el Caribe y ha definido como vital para su propia seguridad la resolución de los conflictos que sacuden a esa región dentro de los márgenes establecidos por el gobierno de Washington. En cambio, la actividad norteamericana frente a los conflictos sudamericanos ha sido intermitente y diferenciada, aumentando la preocupación en momentos de crisis y diluyéndose cuando éstas han bajado su perfil; concentrándose en ciertos instrumentos a través de cursos de acción relativamente estables, como en materia de transferencia de armas y de proliferación nuclear; pero terminando por reconocer las limitaciones que tiene su capacidad de influencia en estos asuntos frente a varios países de la región.

Este cuadro sumariamente bosquejado, es completamente distinto del que se estructuró en la segunda postguerra.

El sistema de seguridad interamericano se organizó claramente ligado a la seguridad global a través de un sistema político multilateral reforzado por acuerdos militares bilaterales entre Estados Unidos y los países de la región. La noción de seguridad interamericana logró amalgamar bajo la égida estadounidense intereses y rivalidades entre los países de la zona. Esta compatibilización fue posible debido a la índole hegemónica del poder norteamericano actualizado en la perspectiva de la Guerra Fría y a la debilidad relativa del poder político y militar de los estados latinoamericanos.

El cambio de contenido de la seguridad interamericana, de defensa hemisférica a defensa interna y desarrollo, introdujo la noción del conflicto Este-Oeste a la valoración de las realidades del conflicto interno, real o potencial, de los países de la región. Este nuevo contenido, proveniente de los Estados Unidos, fue incorporado por las Fuerzas Armadas latinoamericanas como doctrina de la seguridad nacional sin lograr un consenso similar a nivel intergubernamental dentro del sistema interamericano. Aunque fue inspirador de la doctrina y acción de los militares latinoamericanos, los gobiernos nunca lo aceptaron como base del sistema de seguridad colectiva, lo que se demuestra con el fracaso de los intentos para establecer una Fuerza Interamericana de Paz de carácter permanente.¹

¹John Child, *Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1978*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1980, especialmente pp. 143-187.

Las posteriores transformaciones del sistema —la declinación relativa de la hegemonía estadounidense y la emergencia de algunos países de América Latina, así como la pérdida del monopolio norteamericano de los vínculos con los establecimientos militares latinoamericanos y el fortalecimiento de éstos, particularmente en Sudamérica—, terminaron por erosionar el régimen de seguridad regional de la postguerra.

Las diferencias de intereses entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, que habían quedado congeladas por la Guerra Fría, reaparecieron durante los años sesenta y setenta,² el desarrollo de las Fuerzas Armadas, en especial en los países de América del Sur, no obedeció más exclusivamente a los propósitos de la seguridad interamericana, sino que se dieron procesos independientes, posibilitados por la menor concentración de poder mundial y por la proliferación de centros de abastecimiento militar. Aunque no puede hablarse de una confrontación de intereses de seguridad, los gobiernos y los establecimientos militares de la región obtuvieron crecientes grados de autonomía frente a Estados Unidos para definir cuáles eran los problemas de seguridad a los que debían dar respuesta. Esto ha sido especialmente evidente al incorporarse nuevas generaciones de armamentos destinados a la seguridad externa: la adquisición de aviones a reacción a partir de fines de los años sesenta y posteriormente de misiles, naves de guerra y sistemas de armamentos cada vez más modernos, en abierta contradicción con la política de los Estados Unidos de limitar la introducción de nuevas generaciones de armas a la región.³

Si el sistema establecido en la postguerra no es apto para regular las relaciones de seguridad entre los países del hemisferio —aunque algunas de sus instituciones puedan seguir teniendo validez jurídica formal— y si las realidades latinoamericanas llevan a distinguir los ámbitos territoriales en que estos problemas deben ser tratados cabe preguntarse:

- a) ¿Cómo definir los *ámbitos de seguridad* en el hemisferio? ¿Es posible definir un ámbito específico en la región de América del Sur?

²Alexandre S.C. Barros, "The Diplomacy of National Security: South American International Relations in a Defrosting World" en R. Hellman y H. Rosenblum (eds.). *Latin America: The Search for a New International Role*, John Wiley, New York, 1975, pp. 131 - 150.

³Andrew Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1982.

- b) ¿Existe una problemática común para los países sudamericanos? ¿Cuáles son los principales temas de seguridad y cuál es su estado actual?
- c) ¿Cuáles son las *tendencias probables* de los principales problemas de seguridad sudamericanos?, ¿cómo pueden desarrollarse políticas que contribuyan a establecer un sistema de seguridad que ponga énfasis en los *intereses compartidos* entre los países de América del Sur? y, finalmente ¿cómo compatibilizar estos intereses compartidos con los de los *Estados Unidos*?

Este trabajo intenta contribuir a responder a esas interrogantes desde una perspectiva sudamericana.

I. EL AMBITO SUDAMERICANO

En esta primera sección se enunciarán algunos elementos que dan sentido a una definición de seguridad regional en la zona del subcontinente sudamericano. Estos se refieren a cambios que afectan la perspectiva de los Estados Unidos para evaluar a América Latina en términos de su seguridad, como a transformaciones en los países sudamericanos que inciden en su visión de la seguridad exterior.

1.- *El debilitamiento del sistema militar interamericano no tuvo efectos homogéneos en toda América Latina, tendiendo a concentrar las preocupaciones de seguridad estadounidenses en el Caribe.*

El progresivo deterioro de los vínculos militares entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos desde fines de los años 60 y durante toda la década de los 70 y particularmente de las relaciones bilaterales constitutivas del sistema,⁴ unido a los problemas con varios establecimientos militares, motivados por las violaciones de los derechos humanos en países gobernados por las Fuerzas Armadas, llevaron a un debilitamiento de los vínculos de Estados Unidos con varios países de la zona, especialmente en el ámbito sudamericano.

Por otra parte, el proceso de negociaciones con Panamá que llevó a la celebración de un nuevo tratado, la política de acercamiento a Cuba y su posterior deterioro, la búsqueda de protección para sus fuentes de abastecimiento petrolero en la zona —en los casos de México y Venezuela— y muy especialmente la revolución

⁴John Child, *op. cit.*, p. 189.

sandinista en Nicaragua y la guerra civil en El Salvador, contribuyeron a que el Caribe y América Central volvieran a adquirir preeminencia en la preocupación de seguridad de los Estados Unidos en la zona.

La noción de la Cuenca del Caribe como unidad geopolítica que incluye las islas del Caribe, América Central, Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam quedó formalizada en noviembre de 1981 al organizarse el Comando Norteamericano de las Fuerzas del Caribe que comprende diversas fuerzas responsables de aguas e islas del Caribe, el golfo de México y las partes del Pacífico que rodean a América Central.⁵

En esta área se concentran intereses de seguridad que van desde la prevención de la emergencia de gobiernos que puedan proveer bases desde las cuales los enemigos de los Estados Unidos operen eventualmente para limitar la libertad de acceso estadounidense a través de la región, pasando por los vínculos que permitan numerosas actividades militares ligadas a los propósitos de defensa global de los Estados Unidos, la preocupación por la penetración del Caribe por la flota soviética, apoyada en sus bases en Cuba, en un mar que contiene importantes rutas de tráfico comercial y naval para los Estados Unidos y muy especialmente el principal paso entre los océanos Atlántico y Pacífico. A ello se agregan, de acuerdo a definiciones estadounidenses, intereses económicos como ser la fuente de aprovisionamiento de materias primas críticas para la economía norteamericana e intereses políticos como la mantención de la preeminencia en una zona que históricamente ha sido esfera de influencia estadounidense y cuya pérdida de control puede ser interpretada como signo de debilidad de los Estados Unidos.⁶ Se reafirma de esta manera la visión tradicional que define al Caribe como una zona de alto interés para la seguridad norteamericana.⁷

⁵Josefina Cintron Tiryakian, "The Military and Security Dimensions of U.S. Caribbean Policy" en H. Michael Erisman (ed.). *The Caribbean Challenge U.S. Policy in a Volatile Region*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1984, p. 49.

⁶Margaret Daly Hayes, *Latin America and the U.S. National Interest*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1984, pp. 219 - 225.

⁷Una visión que relativiza la importancia del Caribe como área vital para la seguridad de los Estados Unidos se encuentra en Abraham F. Lowenthal, *Rethinking U.S. Interest in the Western Hemisphere*, Center for National Policy, Washington, D.C., August 1984.

2.- *América del Sur, en cambio, no es considerada por los Estados Unidos como una sola agrupación regional, sino que los diversos países de este subcontinente son apreciados, en términos de seguridad, de acuerdo a su particular ubicación geográfica, a la índole de su poder, o a intereses funcionales de los estadounidenses.*

Ya señalábamos que Venezuela y Colombia, como también Guyana y Surinam, son considerados como parte de un concepto amplio del Caribe. El resto de los países sudamericanos están en un ámbito territorial más alejado del "mediterráneo" norteamericano.

El desarrollo de potencias emergentes en el ámbito sudamericano como Brasil, Venezuela, y en cierto sentido Argentina, lleva a los Estados Unidos a darle prioridad a sus relaciones de seguridad con esos países. Sin embargo, ello no ha garantizado necesariamente la coincidencia de las visiones de seguridad, ni la permanencia de las políticas conjuntas, revelando los grados de autonomía que estos países han logrado. Venezuela es visto como un contrapoder subregional frente a Cuba en el Caribe, expresándose en la simbólica venta de los aviones de primera generación F-16 realizada por los Estados Unidos a la Fuerza Aérea venezolana. Con todo, las posiciones del gobierno de Venezuela en la situación de América Central no siempre han coincidido con las estadounidenses, aunque han sido más cercanas a Washington que las mexicanas.⁸

Brasil, que había sido el aliado tradicional en América Latina y cuya relación privilegiada en materias de seguridad había sido severamente deteriorada con la ruptura del acuerdo militar con los Estados Unidos en marzo de 1977, es objeto de un acercamiento durante la Administración Reagan. La firma de un memorandum de cooperación tecnológica e industrial en el área militar realizada durante la visita del Presidente Reagan a Brasilia en noviembre de 1982 simboliza esa intención; las dificultades de su puesta en práctica revelan las diferencias en la definición de intereses de seguridad entre ambos países.⁹

Argentina, el país sudamericano que históricamente ha tenido más divergencias en materias políticas y de seguridad con los Esta-

⁸Josefina C. Tiryakian, *op. cit.*, p. 52.

⁹Paulo Kramer, "As Relações Militares Brasil-Estados Unidos". *Textos*, Instituto de Relações Internacionais, Pontificia Universidade Católica, Rio de Janeiro, Nº 5, 1985.

dos Unidos, también fue objeto de una política de acercamiento y cooperación militar por parte de la Administración Reagan, expresada en la relación privilegiada con el gobierno de Galtieri que comenzaba a desempeñar un papel de apoyo en el plano militar en los conflictos centroamericanos y que fue cancelado por el apoyo de los Estados Unidos a Gran Bretaña durante la guerra de las Malvinas.¹⁰

Los intereses específicos de seguridad de los Estados Unidos tampoco se aplican uniformemente en América del Sur. Una distinción entre el área del Atlántico Sur y otra de la costa occidental de Sudamérica¹¹ marca el distinto valor que para los estadounidenses tienen las diversas regiones del subcontinente. En el Atlántico Sur esos intereses comprenden la mantención de las principales rutas marítimas que sirven para conducir el petróleo a los Estados Unidos y a sus aliados de Europa Occidental y el abastecimiento de materias primas críticas para estos países, la estabilidad de los regímenes prooccidentales en esa zona —incluida África del Sur—, el minimizar el impacto del crecimiento de la flota soviética y su presencia en esos mares y el fortalecimiento de relaciones complementarias en materia de seguridad con las potencias emergentes de la zona —como Brasil, Argentina y Nigeria— que pueden liberar potencialmente fuerzas norteamericanas para acciones en otras áreas en situaciones de contingencia. Los países de la costa occidental “ni protegen rutas oceánicas importantes para el comercio, ni proveen de plataformas de lanzamiento hacia el Océano Pacífico como la que los países de la costa oriental proporcionan hacia el Atlántico”. Para los planes de contingencia estadounidenses ellos cumplen la función de servir a la reparación de barcos y al reabastecimiento de combustible en el caso de eventos que requieran el movimiento naval entre el Océano Atlántico y el Pacífico. Además de ser fuente más accesible para el abastecimiento de materias primas importantes para la economía norteamericana de manera tal que podrían substituir a proveedores más distantes en caso de conflicto generalizado.¹² En suma, los intereses de seguridad

¹⁰Riordan Roett y Gunnar Wiegand, “The Role of Argentina and Brazil: A View from the United States” en Helio Jaguaribe y Carlos J. Moneta, *Argentina and Brazil, Bilateral Relations and Global Policy in the Eighties*, en publicación.

¹¹Margaret Daly Hayes, “Security to the South: U.S. Interests in Latin America”, en *International Security*, Summer 1980, Vol. 5, Nº 1, pp. 130 - 151.

¹²*Ibid*, pp. 144 - 145.

dad de los Estados Unidos en América del Sur se concentran, si excluimos a los países que pueden desempeñar un papel en el Caribe y América Central, en la protección de las líneas de comunicación marítima y en la prevención de la influencia hostil a Estados Unidos en los países que rodean el Atlántico Sur. Para cumplir esos propósitos las posibilidades de cooperación significativa se concentran en la relación con Argentina y Brasil.

3.- *En Estados Unidos existe un consenso en cuanto al contenido de los intereses de seguridad norteamericanos en América Latina, entendidos en términos de amenaza militar directa. En cambio, el significado de la existencia de regímenes radicales es objeto de valoraciones diferentes, en particular en cuanto a determinar el nivel de amenaza para la seguridad de los Estados Unidos que significan.*

La protección contra la amenaza militar directa a los Estados Unidos desde América Latina o a las posesiones militares en la región, la protección de las vías de comunicación marítima vitales, incluyendo el Canal de Panamá y el aseguramiento del acceso norteamericano sobre las materias primas estratégicas¹³ son reconocidos generalmente como intereses de seguridad norteamericanos en la región. La discusión puede darse en términos de cuán amenazados están estos valores, pero no en negarlos como tales. Se puede sostener que existe un núcleo en la definición de intereses de seguridad que es ampliamente compartido en el sistema político de los Estados Unidos.

La existencia de regímenes radicales, también es vista generalmente como contraria a los intereses de los Estados Unidos al interior de su sistema político, pero es, en cambio, evaluada en muy distintos términos por conservadores y liberales. Para los primeros su existencia es una amenaza a la seguridad norteamericana, ya que esos regímenes son percibidos como inextricablemente ligados a la Unión Soviética, no son susceptibles de transformación a través de una política de vínculos económicos y presentan una severa amenaza a los Estados Unidos y, por lo tanto deben ser objetos de una oposición activa hasta su remoción. Para los liberales se trata de regímenes nacionalistas que pueden ser separados de la Unión Soviética a través de políticas de "compromiso constructivo" mediante el comercio y la ayuda económica las que incluso pueden promover el pluralismo y un mayor respeto por los derechos humanos dentro de su sistema político. En cambio, las presiones

¹³Abraham F. Lowenthal, *op. cit.*, p. 4.

militares y las sanciones económicas sólo tenderían a acercarlos a la Unión Soviética.¹⁴

Desde la crisis de los misiles de 1962 no ha existido otra amenaza directa a la seguridad de los Estados Unidos desde América Latina, si se adopta el punto de vista liberal. En cambio el predominio de la perspectiva conservadora ha otorgado el carácter de amenaza a regímenes tan distintos como el chileno entre 1970 y 1973, como el de Bishop en Granada o como el sandinista en Nicaragua.

4.- *Los países de América del Sur presentan características que los constituyen en un ámbito espacial susceptible de plantear un régimen regional que regule las relaciones de seguridad* entre los estados de la zona y con los de fuera de ella. Los conflictos interestatales en América del Sur, en contraposición a los de América Central, no se han vinculado extrarregionalmente, ni con los conflictos internos. Salvo en el caso de la guerra de las Malvinas tampoco han devenido en focos de preocupación global. De este modo la atención de los Estados Unidos —salvo en situaciones de conflicto inminente o abierto— ha sido notoriamente menor.

El rango más estrecho de los intereses de seguridad norteamericanos involucrados, en algunos casos, entre otras razones por la mayor distancia geográfica y el deterioro de los lazos con ciertos establecimientos militares sudamericanos en otros, hace menos determinante la capacidad de influencia estadounidense, particularmente si se la compara con la situación de Centroamérica y del Caribe.

La emergencia de problemas intrarregionales y de conflictos que no se ligan a la contienda Este-Oeste, unido al debilitamiento de los vínculos entre las Fuerzas Armadas norteamericanas y las de países sudamericanos tan importantes como Brasil, Argentina y Perú configuran un ámbito regional con cierta autonomía para plantearse los mecanismos de resolución de su dinámica de conflictos. Aunque subsisten lazos interamericanos, ellos no operan automáticamente en casos de conflicto, como lo comprobaron no sólo las Malvinas, sino que otras contiendas entre países sudamericanos, como Argentina y Chile en 1978 y Ecuador y Perú en 1981.

¹⁴Anthony Lake, "Wrestling with Third World Radical Regimes: Theory and Practice" en John W. Sewell, Richard E. Feinberg y Valeriana Kallab (eds.) *U.S. Foreign Policy and the Third World: Agenda 1985 - 86*; U.S.—Third World Policy Perspectives, Nº 3. Overseas Development Council, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, 1985, pp. 120-123.

La independencia operativa frente a los Estados Unidos se ha acrecentado debido a la proliferación de fuentes de aprovisionamiento y en términos de definición de los intereses de seguridad de los países de la región, como lo muestra el fracaso de la política estadounidense de limitar la entrada de nuevas generaciones de armas sofisticadas establecida a principios de los años 60.

El desafío de lograr un sistema de seguridad para los países de la región que les permita la realización de sus procesos de desarrollo en un entorno internacional pacífico recae entonces en forma muy importante sobre los propios países sudamericanos.

5.- *Para definir un sistema regional de seguridad es preciso tener en cuenta los intereses de los estados de la zona.*

En primer lugar, los países ubicados al norte de América del Sur presentan el doble carácter de *caribeños y sudamericanos*. *Venezuela* es el más importante por tratarse de una de las potencias emergentes de la región que ha utilizado parte de sus ingentes recursos petroleros para modernizar sus Fuerzas Armadas. *Venezuela* se proyecta económica, política y militarmente hacia el Caribe buscando ejercer un contrapeso a Cuba —favorecido por los Estados Unidos. Frente a América Central su participación en el grupo de Contadora ha estado guiada por el propósito común de evitar las políticas intervencionistas de los Estados Unidos, pero también por el favorecimiento de un proceso político interno en El Salvador y en Nicaragua que no se ha distanciado demasiado del buscado por los Estados Unidos.¹⁵ En relación a los países vecinos de América del Sur, *Venezuela* mantiene conflictos territoriales y de delimitación marítima que inciden en sus estrategias de seguridad.

Colombia también presenta la doble característica de país caribeño y sudamericano, aunque su proyección externa no es tan significativa como la venezolana. La política de activa participación internacional del presidente Belisario Betancur representa un cambio en la tradicional postura "hacia adentro" de ese país.¹⁶ Su acción en el grupo de Contadora ha sido explicada como un intento de evitar la internacionalización del conflicto con las guerrillas, favoreciendo de esta manera el proceso de pacificación interna

¹⁵ Susan Kaufman Purcell, "Demystifying Contadora", *Foreign Affairs*, Fall 1985, pp. 82 - 83.

¹⁶ Alberto van Klaveren, "Colombia: la reafirmación del nuevo perfil externo" en Heraldo Muñoz (ed.) *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1985, pp. 157 - 178.

conducido por Betancur y que se encuentra en severa crisis luego de la ruptura de la tregua con el movimiento M-19 y el asalto al Palacio de Justicia en Bogotá y la matanza ahí ocurrida.¹⁷

Si se tiene presente que Guyana y Surinam son pequeños estados cuya acción no trasciende el ámbito de sus países vecinos, sólo Venezuela y Colombia presentan la faz de doble pertenencia regional. Aunque en el caso venezolano se proyecta un papel activo en ambas zonas, en el colombiano la tendencia más probable con un nuevo gobierno que debe elegirse en 1986 será la de acercarse a su papel tradicional. Con todo, si el conflicto interno efectivamente llegara a internacionalizarse, la conexión con los problemas de seguridad del área centroamericana y del Caribe sería central.

Brasil es el principal actor regional. Su participación en el producto interno bruto de América del Sur pasó del 26,4% en 1946 al 32,9% en 1966 y al 52,7% en 1984.¹⁸ Este impresionante crecimiento económico se proyecta en una política exterior de potencia emergente que busca cambios en el plano global que le otorguen un lugar destacado tanto en lo económico como en lo político, junto con una política hacia América Latina de carácter conservador que le permita preservar su condición de primera potencia regional sin provocar percepciones de hegemonía.¹⁹

La política exterior de Brasil fuera de América Latina responde a su definición de potencia emergente y a partir de 1967 fue progresivamente alejándose del "alineamiento automático" con los Estados Unidos de los primeros años del régimen militar. Esta proyección de intereses independiente ha conducido a confrontaciones con los Estados Unidos como en el caso del acuerdo con la República Federal de Alemania para la adquisición de tecnología nuclear y a diferencias significativas como en el terreno de la política africana. En ese continente la política brasilera ha determinado cursos de acción en función de intereses económicos, sin tomar en cuenta muchas veces diferencias ideológicas. Su acercamiento a los países del África negra lo han llevado a un temprano reconocimiento del gobierno del MPLA en Angola y a una negativa

¹⁷Fernando Cepeda Ulloa, "Contadora, Colombia y Centroamérica", trabajo presentado al Seminario Internacional "Zona de Paz: Hacia una Alternativa de Seguridad Regional para América Latina", FLACSO, Santiago, Chile 5 - 7 junio 1985.

¹⁸Ver Cuadro Nº 1.

¹⁹Riordan Roett y Scott D. Tellefson, "Brazil's Status as an Intermediate Power". *Third World Affairs*, 1986 Annual Edition, por aparecer.

a integrar un sistema de seguridad en el Atlántico Sur con la República de Sudáfrica.²⁰

En el ámbito latinoamericano la política de Brasil ha sido definida en términos de mantención del status quo regional. Cabe recordar que todos los países sudamericanos, con la excepción de Chile y Ecuador, limitan con Brasil, formando su "contexto contiguo".²¹ De aquí surge su interés en la seguridad regional, buscando soluciones cooperativas en el plano bilateral y multilateral.²²

El desarrollo de una industria militar con fuertes características exportadoras ha servido de base para la política de seguridad brasileña, sin aumentar significativamente el gasto militar en relación al producto.

Argentina, otro actor regional clave, ha seguido el camino opuesto del brasileño. En términos de su participación en el producto sudamericano ha descendido desde más de un tercio del producto regional en 1946 a un cuarto en 1966 y al 14,4% en 1984.²³ El estancamiento económico ha impactado en el plano político y devenido en crisis recurrentes que llevaron al predominio político de los militares. La conducción de los conflictos internacionales del régimen militar condujo a una situación prebélica con Chile en 1978 y culminó en 1982 con la guerra de las Malvinas que llevó al desmoronamiento del gobierno de Galtieri y al fin del régimen en 1983. El legado recibido por el gobierno democrático del Presidente Alfonsín ha encaminado las preocupaciones de seguridad a la resolución de esos conflictos.

Los *demás* países de la región definen sus perspectivas de seguridad principalmente en el ámbito de sus relaciones con los países vecinos y de la vinculación de éstas con los problemas de la seguridad regional. La forma en que esas perspectivas de seguridad afectan la asignación de recursos para los fines de defensa nacional y sus políticas exteriores está muy ligada a equilibrios y alianzas que tienen una marcada continuidad histórica. Una somera revisión de la estructura de conflictos regional se realizará en la sección siguiente.

²⁰ Shiguenoli Miyamoto, "Considerações sobre o pacto do Atlantico Sul" trabajo presentado al VIII Encuentro Anual de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Aguas de Sao Pedro, Sao Paulo, 24 a 26 octubre de 1984.

²¹ La expresión es de Celso Lafer, "Una política externa para Tancredo", *Folha de Sao Paulo*, 6 de octubre de 1984.

²² Manfred Wilhelmy, "Brasil: cambio político y continuidad internacional" en Heraldo Muñoz (ed.), *op. cit.*, pp. 14 - 29.

6.- *La definición de intereses de seguridad en los países de América del Sur no es de carácter consensual. Ella resulta más bien de perspectivas contrapuestas que tienen los distintos actores en sus sistemas políticos internos.*

La óptica geopolítica y la de la doctrina de la seguridad nacional que predomina en ciertos regímenes autoritarios conlleva énfasis en las definiciones de seguridad muy diversas de las concepciones funcionales a un régimen democrático, basadas en la preservación y el aumento de los grados de autonomía, para orientar proyectos de desarrollo.²⁴ Los países de la región no tienen altos niveles de cohesión social y son gobernados por regímenes con características de inestabilidad, en los cuales definiciones tan básicas como la seguridad son abordadas desde perspectivas muy disímiles cuando no excluyentes. La determinación de los intereses de seguridad en muchos de estos países dependerá de cuáles sectores predominen al interior de su sistema político y será preciso prestar atención a las realidades de poder interno para comprender las orientaciones de las políticas de seguridad. Sin embargo, no debe confundirse la existencia de gobiernos civiles con la adopción de determinados puntos de vista en materia de seguridad: puede ocurrir que los civiles en el gobierno adopten ópticas de tipo geopolítico, ya sea por convicción o bien por compromiso con el poder militar. Situaciones de equilibrio más o menos precario al interior de los sistemas políticos en que pugnan fuerzas democráticas y autoritarias inciden en la definición de las nociones de seguridad con que efectivamente operan los gobiernos de los países de la región.

Con todo, es posible encontrar elementos compartidos en la definición de intereses de seguridad. La noción de integridad territorial es un valor en todos los países de la región, pero no debe confundirse con las visiones geopolíticas que han buscado prevalecer en la definición de los intereses nacionales.

Los países que han encontrado proyectos sociopolíticos con caracteres integradores, como Venezuela, o aquéllos en los cuales el proceso de expansión económica externa ha generado intereses más permanentes, como Brasil, también parecen lograr mayores consensos en cuanto a una definición de intereses de seguridad.

-- 24Howard T. Pittman, "Geopolitics and Conflict in the Southern Cone", trabajo presentado a la Conferencia Bienal de la Sección de Estudios Militares de la *International Studies Association*, Durham, New Hampshire, 5 a 7 de noviembre de 1981.

Finalmente, los factores que debilitan la autonomía económica de la región han sido definidos como amenazas a la seguridad regional, particularmente dentro del debate de las relaciones interamericanas.²⁵

II. LOS TEMAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL

Para darle contenido substantivo a la definición de un ámbito de seguridad regional es preciso ir más allá de una mera distinción de intereses de seguridad. Esta sección abordará sintéticamente la *estructura de conflictos en América del Sur* en términos de los conflictos entre los estados de la región y con los de fuera de ella, la relación de estos conflictos con los globales y su vinculación con la dinámica del conflicto interno. Se hará referencia al estado actual del funcionamiento de los *mecanismos de resolución de conflictos* y al desarrollo actual y potencial de la *capacidad bélica* de los países de la región.

Esta síntesis de problemas substantivos que afectan a la seguridad sudamericana no tiene un propósito comprensivo, ni histórico, sino de *relevar problemas* que pueden llegar a convertirse en *focos de conflicto* en el futuro y señalar *elementos que incidirán* en el desarrollo de las *dinámicas de esos procesos*.

A. Conflictos interestatales

La reemergencia de conflictos entre los estados de América Latina se ha asociado a las posibilidades abiertas por la relajación de los bloques y la descomposición del sistema interamericano desde los años 60 y al aumento de la tensión internacional desde fines de los años 70.²⁶

El aumento de la conflictividad interestatal en América del Sur es evidente, aunque no han llegado a tener el carácter generalizado que presenta en América Central. Sin embargo, la guerra de las

²⁵Sergio Bitar, "Economics and Security: Contradictions in United States - Latin American Relations" *Working Papers*, Nº 147, Latin American Program, The Wilson Center, Washington, 1984.

²⁶Jorge I. Domínguez, "Los conflictos internacionales en América Latina y la amenaza de guerra", *Foro Internacional*, Vol. XXV, julio-septiembre, 1984, Nº 1, pp. 1 - 13.

Malvinas fue un conflicto bélico que provocó preocupación mundial, el incidente de Paquisha entre Perú y Ecuador trascendió los marcos bilaterales para involucrar a los principales países de la zona y a los Estados Unidos y la situación chileno-argentina en 1978 también puso en movimiento el sistema de relaciones interestatales de la zona.

¿Cuál es la índole de estos conflictos? ¿Cuáles pueden terminar en estallidos bélicos? ¿Cómo se relacionan unos con otros?

1.- *Los conflictos interestatales en América del Sur* tienen por objeto controversias fronterizas que se arrastran en muchos casos de la herencia colonial (conflictos territoriales), el aseguramiento de materias primas, fuentes de energía y bienes que se pueden encontrar en los mares (conflictos de recursos), derivar del desplazamiento de poblaciones a través de las fronteras (conflictos migratorios) o provenir del intento de supremacía de una potencia en una determinada región (conflictos hegemónicos) o debidos a divergencias ideológicas entre dos estados (conflictos sistémicos).²⁷ Sin embargo, *es más probable que devengan en conflicto armado si tienen un elemento de disputa territorial envuelto.*

La tipología citada, aplicada a los casos de conflictos que se han dado en la zona, permite apreciar que no se trata de categorías excluyentes: así el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por las islas Malvinas puede ser clasificado, a la vez, como hegemónico —o de descolonización— y territorial; los conflictos entre Chile y Argentina y entre Colombia y Venezuela como casos que combinan elementos territoriales, de recursos y migratorios, y los conflictos entre Chile y Bolivia; Ecuador y Perú; y Venezuela y Guyana como territoriales y de recursos. Sólo el conflicto argentino-brasileño por la utilización de aguas en la Cuenca del Río de la Plata para construir la represa de Itaipú —ya resuelto— es un conflicto exclusivamente de recursos.²⁸

El ejercicio permite mostrar más bien cómo un conflicto tradicional por fronteras imprecisamente determinadas durante el

²⁷Es la tipología de Wolf Grabendorff, "Interstate Conflict Behaviour and Regional Potential for Conflict in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 24, Nº 3, August 1982, pp. 267 - 294.

²⁸Hemos omitido el caso entre Perú y Chile citado por Grabendorff puesto que no existen reclamaciones territoriales entre los dos países y el cumplimiento de los puntos pendientes del Tratado de Lima de 1929 que puso fin al conflicto limítrofe generado por la guerra del Pacífico están en negociaciones entre los dos países en noviembre de 1985.

período colonial, o que se modificaron en ocupaciones o conflictos bélicos posteriores, se transforma en disputa por recursos que existen o se estima que existen en esos territorios, que ahora son explotables, o que se estima pueden llegar a serlos. De esta manera, situaciones que históricamente han marcado el pensamiento de ciertos grupos de las sociedades sudamericanas como los militares, y que han servido de elemento de identificación nacional a través del sistema educacional se refuerzan con el contenido económico de los recursos que se encuentran en los territorios en disputa. Los conflictos de soberanía vistos desde la perspectiva del "honor nacional" se convierten *también* en contiendas de contenido patrimonial.

El nuevo derecho del mar, con la extensión del mar territorial y la creación de una zona económica de explotación exclusiva por los estados ribereños acrecienta, en varios casos, el valor de los recursos en disputa como consecuencia de viejos conflictos territoriales no resueltos. Otro tanto sucede con la existencia de petróleo o de otras fuentes de energía.

La superposición de un conflicto tradicional con un conflicto de recursos dificulta los métodos de resolución y aumenta la probabilidad de escalamiento del conflicto. En cambio, en situaciones en que la contienda principal se centra en recursos, no obstante lo importante de su valor patrimonial, es más probable calcular los costos y los beneficios de las distintas salidas. Así se puede llegar a acuerdos y compensaciones más fácilmente avaluables que si se mezclan elementos de soberanía territorial cargados de sentido histórico para las Fuerzas Armadas y para la población en su conjunto.

2.- Es preciso distinguir aquellas situaciones de *conflicto actual o latente* entre estados en los cuales el objeto de la disputa está individualizado, de situaciones de *rivalidad* entre países de la región, en las cuales si bien puede haber elementos de hostilidad mutua no generan necesariamente una contienda específica. En un nivel menor están las situaciones de *competencia* propias de la acción de los estados nacionales en la esfera internacional.

Estas distinciones que generalmente no se encuentran en la literatura sobre conflictos en la región son indispensables para entender el estado de las relaciones interestatales en la zona y prever la evolución de las contiendas que se presentan.

Por otra parte, la cooperación interestatal es posible en cada uno de los grados de la contienda, aunque en los casos de conflicto seguramente deberá referirse primordialmente a su resolución —co-

mo ocurrió entre Argentina y Chile desde 1978 a 1985— y sólo posteriormente podrá llevar a formas más amplias. Situaciones de rivalidad son perfectamente compatibles con mecanismos de cooperación, como lo ha demostrado el Pacto Andino. En el caso de este proceso de integración su desarrollo sin embargo, no ha sido eficaz para eliminar la relación de rivalidad, la que en un caso ha devenido en un estallido bélico. Sin embargo, la mantención de la vinculación al proceso andino es un mecanismo que puede ser útil para desescalar la situación conflictiva.

Finalmente, la mera competencia no es óbice para procesos de cooperación interestatal más profundos como lo demuestra el caso de Europa Occidental.

Otro elemento que conviene tener presente en el análisis de los grados del conflicto y de los pasos de un estadio a otro es que no basta con mirar a los actores envueltos. Como señala Barros, Argentina y Brasil si bien son los dos países más importantes de América del Sur con una rivalidad tradicional y que al poseer una industria de armas importantes podrían acercarse al conflicto, desde el punto de vista del sistema internacional son dos países demasiado grandes e importantes para llegar a un conflicto militar directo sin invitar inevitablemente a la intervención de otras potencias. Esta circunstancia opera como restricción a las intenciones belicosas que pudieran prevalecer en las élites de ambos países y eventualmente podría llevarlos a confrontaciones indirectas a través de otros países de la región,²⁹ hipótesis que nos lleva al punto siguiente.

3.- *Los conflictos entre los estados sudamericanos deben ser entendidos dentro de un sistema de rivalidades, equilibrios y alianzas con raíces históricas, pero cuyas bases se han alterado en forma muy importante durante los últimos años. La tradicional estructura de conflictos —originada en el siglo XIX— contraponía a Argentina con Brasil, disputándose influencia en Bolivia, Paraguay y Uruguay; a Argentina con Chile, a este país con Perú y Bolivia. De ahí surgían los equilibrios entre Brasil y Chile por una parte y Argentina y Perú por la otra. El conflicto entre Perú y Ecuador por otro lado llevaba a un acercamiento entre este país y Chile.*³⁰

²⁹Alexandre S.C. Barros, "Arms and Conflict in South America", trabajo presentado al *Seminario Paz, Desarme y Desarrollo* realizado durante la reunión anual del RIAL en Bogotá del 4 al 6 de noviembre de 1985, p. 15.

³⁰Robert N. Burr, *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America, 1830 - 1905*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, California, 1974.

Finalmente entre Colombia y Venezuela, y entre este estado y Gran Bretaña, potencia colonial en Guyana, existían disputas territoriales. La Amazonia, territorio sin conquistar, servía de separación de los sistemas de relación. Varios de estos elementos están presentes en el pensamiento militar sudamericano todavía.

Con todo, es preciso tener en cuenta las variaciones substantivas que se han producido en el peso relativo de los países sudamericanos. Un indicador como la participación en el producto interno bruto de la región en el período de casi cuarenta años que va desde 1946 a 1984, muestra que Argentina que tenía más de un tercio del PIB de la región en 1946 cae a menos del 15% en 1984, mientras que Brasil pasa de poco más de un cuarto del producto regional a más de la mitad en el mismo período. Otros tres países tienen una caída en la participación en el PIB regional: en orden decreciente Chile (de 8,7% a 4,9%), Colombia (de 10,2% a 7,4%) y Perú (de 5,7% a 4,6%). Sólo Venezuela —además de Brasil— entre los seis grandes de Sudamérica creció (del 6,4% al 9,8%).

CUADRO Nº 1

PARTICIPACION EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE AMERICA DEL SUR (1946 - 1984)

(porcentajes)

	1946	1956	1966	1976	1984	Δ 46-84
Argentina	33,9	28,7	25	19,6	14,4	-57,5
Brasil	26,4	30,4	32,9	45,8	52,7	+99,6
Colombia	10,2	10,0	9,5	9,4	7,4	-27,5
Chile	8,7	7,4	7,5	4,6	4,9	-43,7
Perú	5,7	6,1	6,5	5,6	4,6	-19,3
Venezuela	6,4	9,7	10,9	9,9	9,8	+53,1
Otros*	8,7	7,9	7,6	5,3	6,2	-28,7

* Incluye Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

Fuentes: Para 1946, 1956 y 1976 elaborado de datos de Cuadernos de la CEPAL, *Series históricas de crecimiento de América Latina*, Santiago, Chile, 1978, pp. 30 - 34; para 1984 de la información contenida en Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina. Deuda externa. Crisis y ajuste*. Informe 1985, BID, Washington D.C., 1985, p. 418.

Compararemos estas cifras con las de la participación de los mismos países en el gasto militar de la región (Cuadro N° 1 y N° 2 última columna). A fin de evitar la distorsión que la asignación de recursos para fines militares puede tener en un año calendario hemos tomado un período de tres años alrededor de los mismos años en que comparamos la participación de cada país en el producto regional.³¹

³¹Hemos tomado el mismo año en que medimos la participación en el producto interno de la región, el anterior y el posterior. Sin embargo, como no teníamos cifras de gasto militar disponibles para 1946, la participación en producto regional de ese año la comparamos con la participación en el gasto militar de la región en 1948, 1949 y 1950. Asimismo en el último período comparamos la participación en el producto de 1984 con el gasto en 1982, 1983 y 1984.

CUADRO Nº 2

PARTICIPACION EN EL GASTO MILITAR DE AMERICA DEL SUR (1948 - 1984)

(porcentajes)

	1948-49-50	1955-56-57	1965-66-67	1975-76-77	1982-83-84	Δ 48/50 82/84
Argentina	49,1	26,7	21,4	38,5	48,8	-0,6
Brasil	28,2	33,2	31,5	21,7	12,7	-55
Colombia	2,9	6,2	7,9	4,5	3,6	+24,1
Chile	9	13	9,1	11,1	15,8	+75,6
Perú	3,5	3,5	6,6	9	9	+157,1
Venezuela	6,5	12,7	18,3	8,5	6,4	-1,5
Otros*	- 1/	2,5 2/	5,1	6,7	3,8 3/	n.a.

*Incluye a Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

1/ - No hay datos.

2/ No hay datos para Bolivia, ni Paraguay en 1955, ni para Uruguay en los tres años.

3/ No hay datos para Paraguay en 1984, ni para Uruguay en 1983, ni 1984.

Fuentes: Anuarios del SIPRI 1968-69, 1972 y 1985.

Brasil, que ha doblado su participación en el PIB regional, ha bajado en más de la mitad su cuota en el gasto militar sudamericano. Venezuela, el otro país que ha aumentado significativamente su proporción del producto, prácticamente ha mantenido su parte en el gasto militar. Lo mismo ha sucedido con Argentina en materia de gasto, a pesar de haber bajado en un 57% su participación en el producto. En cambio Perú, Chile y Colombia han aumentado su participación en el gasto militar regional en un 157%, un 75% y un 24% desde el trienio 1948—50 hasta 1982—84. Si observamos el caso argentino con más atención veremos que el trienio 1982-84 presenta un notable incremento en la participación en el gasto comparado con los períodos 1955-57, 1965-67 y 1975-77.

De manera tal que hay una relación inversa entre crecimiento relativo económico y aumento relativo del gasto militar, lo que permite formular la hipótesis que la disminución del poder económico relativo tiende a ser compensada por una mayor participación en el gasto militar.

Si tenemos en cuenta que Brasil posee una industria de armamentos importante y sigue contando con las Fuerzas Armadas más desarrolladas de la región en términos absolutos, no cabe hablar de los viejos equilibrios regionales, sino más bien comprobar una preeminencia brasilera, de la que se deriva su posición conservadora en el ámbito regional. Por otra parte, los países que han decrecido en términos del producto y aumentado su gasto militar relativo son los que han estado envueltos en conflictos abiertos o han estado a punto de estarlo.

B. Conflictos y mecanismos de resolución

¿Cuál es el estado de los principales conflictos? ¿Existen mecanismos de resolución operando? Sólo un enfoque particularizado permitirá evaluar más precisamente la dinámica y las perspectivas de los conflictos regionales.

1.- *El conflicto de Malvinas es el más importante foco de tensión interestatal que persiste en América del Sur.* Malvinas ha sido la única gran guerra convencional ocurrida en la región desde la guerra del Chaco en los años 30. Su estallido puso en cuestión los mecanismos de la seguridad hemisférica y muchos análisis la presentaron como el término del sistema de seguridad interame-

ricana.³²

Malvinas sigue siendo un conflicto territorial no resuelto entre un país de la región —Argentina— que lucha por poner término a una situación colonial³³ y una potencia extrarregional que alega el respeto del principio de autodeterminación. La rendición de las fuerzas argentinas que puso fin a los combates armados en 1982, sin embargo, no retrotrajo las cosas a la situación previa a la confrontación bélica, sino que devino en una militarización permanente del Atlántico Sur. La política del Reino Unido ha transformado las islas en una fortaleza militar con más de 4.000 soldados, una flota permanente de fragatas y destructores dotados de los más modernos sistemas de armamentos y de detección apoyados por submarinos, buques auxiliares y helicópteros navales. Estas fuerzas son complementadas por aviones de combate, helicópteros pesados y aviones de transporte.³⁴ La inauguración el 12 de mayo de 1985 del aeropuerto de Mount Pleasant permite ahora la conexión aérea vía Ascensión con las islas británicas mediante aviones con gran autonomía de vuelo.³⁵ Como contrapartida, Argentina ha reconstruido sus fuerzas aéreas y navales que sufrieron serios daños durante la guerra de 1982.³⁶ El gasto militar de este país, de acuerdo a las informaciones del SIPRI, alcanzó a 6.536 millones de dólares en 1983 y a 5.226 millones en 1984 —en moneda constante de 1980— una cifra muy superior a la del período 1976—1981 que bordeó los 4.000 millones anuales y sólo inferior a los 8.784 millones de 1982, año del conflicto armado.³⁷

³²Ver los trabajos aparecidos en el número "América Latina después de las Malvinas" de *Estudios Internacionales*, Año XV, octubre-diciembre de 1982, Nº 60.

³³Adrián F.J. Hope, "Soberanía y descolonización de las islas Malvinas Falkland Islands", *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 6, Nº 2, 1983, pp. 391 - 445.

³⁴"Discurso pronunciado por el señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto Licenciado Dante Mario Caputo ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (Washington mayo - 15 de 1985)". Versión proporcionada por la Embajada de la República Argentina en Chile.

³⁵*Financial Times*, 4 de abril de 1985.

³⁶Latin American Regional Reports, *Southern Cone Report*, 1 febrero 1985 y Foreign Broadcast Information Service, *Latin America*, 19 de junio, 1984.

³⁷SIPRI *Yearbook 1985*, p. 276.

La situación es aún más compleja si se tiene en cuenta que el Reino Unido mantiene una zona de exclusión de naves de bandera argentina de 150 millas de las islas y que Argentina, por su parte, no ha declarado formalmente la cesación de hostilidades. El gobierno argentino sostiene que tal declaración no sería necesaria, citando el precedente británico luego del conflicto de Suez en 1956 y basándose en su declaración solemne de utilizar sólo los métodos diplomáticos para obtener la satisfacción de sus reivindicaciones respecto de la soberanía de las islas.³⁸

Durante el transcurso de los últimos meses se ha informado de algunos incidentes entre naves de ambos países, lo que es una demostración de los peligros de la mantención del conflicto fuera de todo cauce de resolución negociada. El gobierno británico se opone terminantemente a tratar el tema de la soberanía dentro de una negociación global, tal como ha sido recomendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La posición del Reino Unido, en cambio, busca reanudar paulatinamente los lazos financieros y comerciales con Argentina, lo que ya ha realizado a través de decisiones unilaterales, para después restablecer las relaciones consulares y culminar con las relaciones diplomáticas. La tesis británica es la de construir medidas de confiabilidad mutua para resolver las cuestiones prácticas de interés común, dejando explícitamente de lado el problema de la soberanía de las islas. La posición argentina es la del tratamiento global del conjunto de los temas, esto es la no exclusión del tema de la soberanía de la agenda, aunque sin exigir un tratamiento inmediato de éste.³⁹

El debate por ahora se expresa en las Naciones Unidas donde el tema ha dado origen a resoluciones anuales de Asamblea General, instando a negociaciones sobre la soberanía de las islas y encargando al Secretario General la misión de buenos oficios entre las partes.⁴⁰

³⁸Ver "Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto Licenciado Dante Mario Caputo ante el Movimiento de países no alineados (Nueva York - mayo 17 de 1985)". Versión proporcionada por la Embajada de la República Argentina en Chile.

³⁹Ver "Mensaje Gobierno Argentino" 10 de julio de 1985. Versión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

⁴⁰Ver resoluciones 37/9 de 4 de noviembre de 1982, 38/12 de 15 de noviembre de 1983 y 39/6 de 1º de noviembre de 1984 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La negativa de la Primer Ministro Thatcher en cuanto a no negociar la soberanía, está relacionada con el éxito que la firme postura que llevó al conflicto armado para recuperar las islas en 1982, le significó en el plano electoral al ser un factor determinante en su victoria.

Las reuniones del Presidente Alfonsín con los líderes de la oposición británica, con el laborista Neil Kinnock el 18 de septiembre de 1985 en París y con el liberal David Steel en Madrid el 6 de octubre de 1985, muestran un intento del gobierno de Buenos Aires por romper la inflexibilidad de la posición de la Primer Ministro Thatcher. En el comunicado de Madrid se señala que "el Presidente Alfonsín y el señor Steel estuvieron de acuerdo que debería producirse un cese formal de las hostilidades y la supresión de la zona de protección, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales, y la reanudación de las negociaciones sobre todos los aspectos concernientes al futuro de las islas Malvinas incluida la soberanía".⁴¹

El acercamiento del gobierno argentino a la oposición británica no ha significado cerrar las puertas a un diálogo con la Primer Ministro. Alfonsín no descartó completamente una reunión con Thatcher, aunque manifestó que no existe la posibilidad de un encuentro inmediato.

En la medida que no se abran negociaciones, la situación del Atlántico Sur se puede convertir en un foco de tensión internacional agudizado por la existencia de la "fortaleza Falklands". El gobierno argentino ha argumentado que los efectivos militares ahí estacionados y el dispositivo bélico desarrollado constituyen una base estratégica cuyo propósito va mucho más allá de la mera defensa de las islas. El diseño de esas instalaciones sería proyectar el poder militar de la OTAN en esta región del planeta, lo que Buenos Aires denuncia como una forma de introducción del conflicto Este-Oeste en la zona.⁴² En todo caso, cualquiera que sea la inten-

41 "Texto del 'Comunicado de Madrid' referente a la reunión sostenida por el señor Presidente de la República Argentina, Dr. Raúl Alfonsín, y el líder del partido liberal británico, David Steel, en esa ciudad el 6-10-1985". Versión proporcionada por la Embajada de la República Argentina en Chile. Ver también *Clarín* (Buenos Aires) septiembre y octubre 1985, varios números.

42 La posición del gobierno argentino está expresada en los documentos citados en las notas 34 y 38 y en la "Nota presentada por la República Argentina al Secretario General de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuéllar (Nueva York - mayo 16 de 1985)". Versión proporcionada por la Embajada de la República Argentina en Chile.

sión de un conflicto armado de gran envergadura. Un nuevo conflicto argentino-británico volvería a convertirse en un peligro que afectaría a las relaciones entre los países de América Latina y Europa Occidental, y entre aquéllos y los Estados Unidos.⁴³

Tal eventualidad no parece posible con un gobierno democrático como el del Presidente Alfonsín. Sin embargo, la persistencia de una situación no resuelta en Malvinas y la ausencia de un proceso de negociación aceptable puede ser esgrimido como justificación de las demandas del establecimiento militar interno por un proceso de renovación y fortalecimiento bélico y podría transformarse en un factor de desestabilización interno del sistema democrático argentino en el futuro. En todo caso, la mantención de la situación tiene incidencia regional puesto que los niveles de gasto, armamento y preparación de las Fuerzas Armadas de cualquier país de la zona son tomados en cuenta por sus congéneres para demandar recursos que permitan mantener los equilibrios dentro del sistema de seguridad regional.⁴⁴ Más aún, la experiencia de la guerra de 1982 fue un factor que llevó a las Fuerzas Armadas del Brasil a iniciar un proceso de modernización que les permita estar en consonancia con la tecnología bélica aplicada en este tipo de conflicto. Asimismo la presencia de submarinos nucleares británicos en la zona fue invocada para justificar, poco después de la guerra, el desarrollo de proyectos de investigación como el de un submarino nuclear en Argentina, cuya materialización incrementaría significativamente el armamentismo regional por el camino de la acción-reacción.

La mantención de la "fortaleza Falklands" y la negativa a negociar el conjunto de los problemas de las Malvinas contribuyen a mantener un foco de tensión cuyo escalamiento sería un factor desestabilizante de la seguridad regional.

2.- Otros *conflictos interestatales* aún están *latentes*. En algunos casos las partes están en proceso de buscar *mecanismos de resolución pacífica de la controversia*.

En la disputa entre *Venezuela y Guyana* por el territorio del Esequibo, que el primero reclama alegando la nulidad del laudo

⁴³Una visión distinta presenta Gabriel Marcella "The Malvinas/Falkland War of 1982. Lessons for the United States and Latin America". *Strategic Issues Research Memorandum*. Strategic Studies Institute U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 1º agosto, 1983.

⁴⁴Sobre los efectos del conflicto de las Malvinas en otros estados latino-americanos ver Annegret Haffa and Nikolaus Werz, "The Falklands Conflict and Inter-American Relations" *Aussenpolitik*, 2/1983, pp. 185-201.

arbitral que en 1899 adjudicara dicha zona a Gran Bretaña, ambos países entregaron al Secretario General de las Naciones Unidas la tarea de encauzarla escogiendo uno de los medios pacíficos de solución de controversias enumerados en el artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas. Para ello el Secretario General Pérez de Cuéllar designó como Comisionado al Secretario Adjunto para Asuntos Políticos Diego Cordovez, que está buscando un acercamiento entre las partes. Mientras ese procedimiento no se acepte podrán volver a surgir elementos de tensión como ocurrió en 1984, con la mantención de la oposición de Venezuela al ingreso de Guyana a la OEA y con la declaración del canciller cubano Isidoro Malmierca de apoyo a la integridad territorial de Guyana, interpretada por Caracas como una intromisión en los asuntos bilaterales.⁴⁵

También está pendiente la delimitación del Golfo de Venezuela entre *Colombia y Venezuela*. El último intento de negociación culminó en 1980 con la llamada hipótesis de Caraballeda que se frustró luego de la oposición de las Fuerzas Armadas venezolanas. Recientemente se ha explorado el camino de los buenos oficios de Suiza, pero la situación sigue sin encontrar un mecanismo de resolución.⁴⁶ El problema de delimitación genera tensiones que potencian la explosiva situación de los migrantes colombianos en Venezuela y le da un carácter conflictivo dentro de la relación bilateral a adquisiciones como las del avión caza F-16 realizadas por Venezuela en 1982.⁴⁷

3.- En otros dos casos, *Ecuador - Perú y Bolivia - Chile* se da la situación de que conflictos no reconocidos por una de las partes, que invocan instrumentos jurídicos vigentes que son desconocidos o pretenden ser revisados por la otra.

El Protocolo de Río de Janeiro de 1942 que fijó los límites entre Perú y Ecuador fue desconocido por este último país. Los incidentes fronterizos ocurridos en la Cordillera del Cóndor en 1981, un sector en que no existe demarcación, dieron pie para que Ecuador buscara la resolución del conflicto a través de la Organiza-

⁴⁵Taisa Medina, "Venezuela: rasgos centrales de la política exterior 1983-1984" en Heraldo Muñoz (ed.), *op. cit.*, pp. 73 - 74.

⁴⁶Alberto van Klaveren, "Colombia: la reafirmación del nuevo perfil externo" en Heraldo Muñoz (ed.), *op. cit.*, p. 170.

⁴⁷Gerhard Drekonja Kornat, "La política exterior de Colombia" en Juan Carlos Puig (ed.) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, pp. 334 - 335.

ción de Estados Americanos. Sin embargo, de hecho primó el mecanismo del Protocolo de Río de Janeiro que estableció que Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos serían los garantes de ese acuerdo. Estos países cumplieron una especie de mediación que llevó a la separación de las fuerzas. La superación del incidente no ha llevado, sin embargo, a un término de la cuestión por parte de Ecuador.⁴⁸

Las relaciones entre Bolivia y Chile se encuentran interrumpidas desde 1978 fecha en que fracasó la negociación para conceder una salida soberana al mar a Bolivia a través de un intercambio territorial con Chile. Con posterioridad el gobierno boliviano ha logrado que la Organización de Estados Americanos declare durante varios años que el problema de la mediterraneidad de Bolivia era de "interés hemisférico". El gobierno chileno se ha negado sistemáticamente a aceptar el tratamiento del tema en el ámbito multilateral. Sin embargo, en 1983 una gestión colombiana permitió que se iniciara un proceso de diálogo entre Santiago y La Paz, respaldado por una exhortación de la OEA aceptada por ambos países, y con el concurso del gobierno de Colombia. Los intercambios bilaterales siguieron un camino dificultoso y finalmente, el gobierno chileno decidió no asistir a una reunión programada a principios de febrero de 1985 en Bogotá⁴⁹ y reiteró en marzo que "las pretensiones de Bolivia de acceder al mar a través de territorios chilenos sólo pueden ser analizadas dentro de un ámbito bilateral".⁵⁰ El tema ha vuelto a ser incluido en el temario de la próxima Asamblea General de la OEA.⁵¹

La solución del problema de la mediterraneidad boliviana es compleja puesto que de acuerdo al Tratado de Lima de 1929 entre Perú y Chile, este país para ceder a un tercero un territorio que fue peruano requiere el consentimiento de Lima. La salida al mar de Bolivia sin producir discontinuidad en el territorio chileno requiere la equiescencia peruana.

48 Laura Madalengoitia U., "Los mecanismos de resolución en el caso Perú-Ecuador (1981)" trabajo presentado al *Seminario Internacional "Zona de Paz: Hacia una Alternativa de Seguridad Regional para América Latina"* FLACSO, Santiago, Chile 5 - 7 junio 1985.

49 *El Mercurio* (Santiago) enero y febrero de 1985, varios números.

50 *El Mercurio* (Santiago) 3 de marzo de 1985.

51 Heraldo Muñoz, "La política exterior de Chile: la crisis continúa" y Mladen Yopo, "Bolivia: democracia, inestabilidad interna y política exterior" en Heraldo Muñoz, *op. cit.*, pp. 359-362 174-194, respectivamente.

4.- Cabe destacar dos casos de *conflictos que fueron resueltos* contribuyendo a aumentar la seguridad no sólo entre las partes involucradas, sino más generalmente en la región. La contienda *argentino-brasileña* por el uso de recursos hídricos en la Cuenca del Plata culminó, luego de un proceso de negociaciones, con la firma en 1979 del Acuerdo de Cooperación Técnico-Operativo para los aprovechamientos hidroeléctricos de Itaipú y Corpus que constituye un marco muy importante para las relaciones entre Brasil, Argentina y Paraguay.⁵²

La resolución del conflicto *argentino-chileno* por las islas del Beagle y la delimitación marítima en el mar austral, en vigencia desde el 2 de mayo de 1985 con el canje de instrumentos de ratificación del Tratado de Paz y Amistad de 1984, puso término a una antigua contienda fronteriza que estuvo a punto de estallar en un conflicto bélico en 1978. La resolución a través de un medio de resolución pacífico de controversias —la mediación papal— logró el reconocimiento implícito del fallo arbitral británico de 1977 —que había sido desconocido por el gobierno argentino generando el escalamiento del conflicto— y con compensaciones otorgadas por Chile en materia de delimitación de los espacios marítimos en la zona al sur del canal de Beagle y en la boca oriental del Estrecho de Magallanes.⁵³

5.- Finalmente es preciso tener en cuenta que existen “*redes de seguridad*” que forman parte del tejido que efectivamente opera en la zona.⁵⁴

El debilitamiento del sistema de seguridad interamericano no ha significado la desaparición de todos los mecanismos de prevención y resolución de conflictos. Muchas situaciones están regidas por acuerdos jurídicos internacionales entre las partes o con la participación de terceros estados. En el caso del conflicto ecuatoriano-peruano en 1981, los garantes del protocolo de Río de Janeiro de 1942 —Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos—, actuaron

⁵²José Carlos Brandi Aleixo, “Líneas generales de la política exterior del Brasil” en Juan Carlos Puig (ed.), *op. cit.*, p. 224.

⁵³Michael Morris, “The 1984. Argentine-Chilean Pact of Peace and Friendship” *Oceanus*, Vol. 28, Nº 2, summer 1985 y Oscar Pinochet de la Barra, “El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina”, *Revista de Ciencia Política*, (Universidad Católica de Chile), Vol. VII, Nº 1/1985.

⁵⁴El concepto está tomado de Oscar Camilión, “El conflicto Beagle”, trabajo presentado al Seminario Internacional “Zona de Paz: Hacia una Alternativa de Seguridad Regional para América Latina” FLACSO, Santiago, Chile, 5 - 7 junio 1985.

diligentemente para limitar el efecto del enfrentamiento bélico y producir el retiro de las tropas.

En el conflicto argentino-chileno siempre estuvo vigente un mecanismo jurídico: el Tratado de Solución Judicial de Controversias de 1972, prorrogado exclusivamente para resolver el conflicto austral si fracasaba la mediación papal en septiembre de 1982 (luego que Argentina lo denunciara ese año) y el procedimiento arbitral a cargo de la Confederación Helvética desde la ratificación del Tratado de Paz y Amistad en 1985. Aunque en este conflicto los mecanismos sólo operaron parcialmente, puesto que fue justamente el propósito chileno de recurrir a la Corte Internacional de Justicia a fines de 1978 lo que produjo la amenaza bélica del gobierno militar argentino. Con todo, el conflicto armado se evitó con la aceptación de ambos países de la mediación del Papa, mecanismo no contemplado previamente en las normas internacionales que obligaban a los dos países.

C. Vinculaciones externas y conflictos regionales

1.- El sistema internacional opera como condicionante externo del sistema regional. Se ha señalado que la conjunción entre el debilitamiento del sistema de seguridad interamericano y la declinación relativa del poder de los Estados Unidos ha creado un entorno internacional menos controlado y más permisivo en el cual se han debilitado de las viejas reglas sin dar paso a un nuevo sistema con los mismos grados de estructuración que el que se construyó en la postguerra. En este contexto se desarrollan los conflictos regionales.

2.- Lo anterior, sin embargo, no significa que los actores externos carezcan de importancia. Muy por el contrario, su acción incide en el sistema regional a través de la acción política y de lazos militares, pero sin determinar totalmente lo que ocurre en el ámbito sudamericano.

De esos actores, los Estados Unidos sigue siendo el más importante. Su influencia política es considerable aunque ello no significa que pueda imponer soluciones unilateralmente. El caso de Malvinas es significativo. Como muestra un estudio sobre el papel de los Estados Unidos en la crisis de 1982, la falta de claridad de Washington en la transmisión de sus posiciones con anterioridad y durante el conflicto unido a los errores de percepción del gobierno de Buenos Aires contribuyeron a que las decisiones argentinas —particularmente la de invadir las islas— se tomaran sobre la base

de supuestos falsos. Por otra parte quedó patente la incapacidad de los Estados Unidos de resolver el conflicto por la vía de la imposición de sus puntos de vista al gobierno de Galtieri.⁵⁵

3.- Otra línea de vinculaciones es la relacionada con *el abastecimiento de armas y equipos bélicos*. La desaparición del monopolio norteamericano y la transformación del comercio de armas en un mercado competitivo diversifica las posibilidades de influencia externa en los asuntos de seguridad de la región, especialmente por la vía de facilitar la adquisición de armamentos como lo veremos más adelante.

4.- No sólo el conflicto global incide en la dinámica regional, sino que *los países de América del Sur toman posiciones propias frente al conflicto global*, haciendo perder fuerza a los alineamientos automáticos. Se tiende a definir la incidencia de la contienda Este-Oeste en términos más autónomos, determinados por intereses regionales y nacionales, por una menor aceptación de los lazos y de las proyecciones militares, por una búsqueda de transformación del sistema económico internacional y por la adhesión a los valores democráticos.

Una primera demostración de que se perfila una definición propia de la inserción en el conflicto global está dada por la *percepción de los conflictos de América Central como un peligro para la seguridad sudamericana*.

En Contadora participan dos países sudamericanos —Colombia y Venezuela— cuya vecindad con los focos de conflicto los llevó a reaccionar activamente, proponer negociaciones y desarrollar una política que ha contribuido por lo menos a aminorar el escalamiento de los conflictos. A pesar de las diferencias que existen entre los países de Contadora en relación a los conflictos centroamericanos todos quieren evitar la acción unilateral de los Estados Unidos y aumentar su poder de resolución en la crisis.⁵⁶

Los demás países sudamericanos tomaron una posición más alejada de la crisis, pues la manifestación de apoyos firmes a las soluciones negociadas fue neutralizada por la política de los Estados Unidos.⁵⁷ Durante 1985, sin embargo, varios países de la

⁵⁵David Lewis Feldman, "The United States Role in the Malvinas Crisis, 1982: Misguidance and Misperception in Argentina's Decision to Go to War" y Alexander M. Haig Jr. "Reply to David Lewis Feldman", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 27, Nº 2, Summer 1985, pp. 1 - 24.

⁵⁶Susan Kaufman Purcell, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁷Luis Maira, "El Grupo de Contadora y la paz en Centroamérica" en *Heraldo Muñoz, op. cit.*, p. 380.

región que han logrado establecer regímenes democráticos adoptaron una posición más activa en favor de la gestión de Contadora a través del Grupo de Lima, formado por los nuevos gobiernos democráticos de Argentina, Brasil, Uruguay y por el recientemente electo gobierno de Alan García en Perú. Esta posición surge por la identificación de intereses nacionales y regionales realizada por los países sudamericanos, por el desarrollo —particularmente en los países más grandes— de capacidades de llevar adelante políticas exteriores propias, y por la voluntad política de los nuevos gobiernos democráticos.

El Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo, ha distinguido los conflictos Este-Oeste, de contenido ideológico y estratégico entre Estados Unidos y la Unión Soviética, del conflicto Norte-Sur, con un contenido de justicia. Señala que la confusión produce efectos negativos para los países de la región puesto que el conflicto Este-Oeste es cada vez más un conflicto militar y menos uno ideológico y que “las reivindicaciones de justicia internacional son utilizadas en la guerra de propaganda y de hostigamiento que se desarrolla entre el Este y el Oeste”, convirtiendo a los países subdesarrollados “en peones del enfrentamiento de intereses globales entre las dos superpotencias”. Se agregan así nuevos problemas a los que estos países ya tienen.

Esta utilización del conflicto Norte-Sur en la pugna Este-Oeste se da en el escenario de terceros países “que no forman parte de ninguna de las dos alianzas militares” como América Latina. Caputo plantea la posición argentina como parte del Sur, pero negándose a que el reclamo de justicia internacional “se transforme en un instrumento de enfrentamiento, que no por ideológico, sino por estratégico no es el nuestro”.⁵⁸

Se muestra así una distancia al alineamiento automático con los Estados Unidos, al subrayarse que América Latina no forma parte de alianzas militares, pero a la vez una negación a que las demandas por la justicia internacional la transformen en parte del conflicto Este-Oeste. Al reconocimiento de las diferencias entre el Norte y el Sur, se une la negativa a que las demandas del Sur sean aprovechadas por el Este contra el Oeste.

La negativa a compartir el diagnóstico del conflicto centroamericano en términos Este-Oeste expresa un doble propósito: un rechazo de la visión de los Estados Unidos, a su política de recupe-

⁵⁸Entrevista al Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina Dante Caputo, *La Nación* (Buenos Aires), 14 de agosto de 1985.

ración hegemónica y a los medios que utiliza para lograrla, especialmente los militares; pero también una posición contraria al conflicto bélico como tal, pues éste facilita la introducción de la dinámica Este-Oeste que se estima aumentará las posibilidades del conflicto en la zona.

5.- *El alejamiento del conflicto Este-Oeste como propósito compartido por los países sudamericanos no implica necesariamente una posición neutral o equidistante de los bloques.* Aunque el TIAR haya mostrado su incapacidad como mecanismo de seguridad para resolver un conflicto con una potencia extrarregional, como la de Argentina con Gran Bretaña, y no sirva para la solución de los conflictos entre los estados de la región, no es menos cierto que se trata de un instrumento jurídico vigente que es complementado por una serie de lazos militares entre Estados Unidos y los países de la región. Aunque estos vínculos se hayan deteriorado, no han desaparecido y se puede formular la hipótesis que, en última instancia, funcionarían en caso de un conflicto global. El inmediato respaldo del sistema interamericano a los Estados Unidos durante la crisis de los misiles de 1962 es un precedente más allá de los cambios ocurridos en el terreno político y militar durante los últimos veinte años.

D. Conflictos internos y seguridad regional

1.- A diferencia de América Central donde las situaciones sociales y divisiones internas están en la raíz de los conflictos que afectan a la subregión, en Sudamérica *los conflictos armados internos se dan sólo en Colombia y Perú.* En esos países el tratamiento que los gobiernos democráticos están otorgando a las situaciones generadas por movimientos guerrilleros en Colombia y por la acción de Sendero Luminoso en Perú, busca conjurar los problemas de seguridad interna, separándolos de la dinámica del conflicto internacional. La política seguida por el presidente Betancur ha enfatizado el papel internacional de Colombia dentro del Grupo de Contadora y se acercó al grupo de países no alineados como una forma de evitar la vinculación con fuerzas guerrilleras locales.⁵⁹ Se generó así un espacio para su política de pacificación interna que, sin embargo, no ha logrado terminar con el conflicto armado. Con todo, ubicándose Colombia en una zona adyacente al conflicto

⁵⁹ Fernando Cepeda Ulloa, *op. cit.*

centroamericano ha evitado hasta ahora la internacionalización del conflicto interno.

En el caso peruano tampoco se ha producido una vinculación entre el agudo conflicto interno y la seguridad externa. Si bien durante el gobierno de Belaúnde primó un enfoque básicamente militar del problema, la nueva administración del Presidente García ha planteado combinar los enfoques de desarrollo económico y social con el tratamiento militar.

En ambos casos la definición del problema con énfasis militar o de índole social y económica con manifestaciones de seguridad ha dividido a sectores castrenses y civiles.

2.- En los demás países de la región no existe conflicto armado: la regulación de la conflictividad social se realiza a través de sistemas democráticos —con la excepción de Chile y Paraguay— y las doctrinas de la seguridad nacional que inspiraron los regímenes militares de los lustros anteriores han dejado de servir de puntos de partida exclusivos para definir los ámbitos y las políticas de seguridad del Estado. No obstante, esta *declinación del poder militar al interior de los países no significa el desaparecimiento de la doctrina de la seguridad nacional* y su substitución definitiva por un pensamiento coherente con el régimen democrático. La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil es una tarea de largo aliento que dependerá de un complejo conjunto de factores, uno de los cuales, sino el más importante, es el funcionamiento eficaz del sistema político democrático. A su vez uno de los requisitos para la estabilidad del sistema democrático es la superación pacífica de los conflictos internos y evitar que en el momento que estallen adquieran vinculaciones internacionales.

3.- Durante el período que comenzó en 1964 Brasil, Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay, Ecuador y Chile llegaron a ser gobernados por regímenes militares en los cuales las *Fuerzas Armadas* ejercieron el poder institucionalmente —bajo diversas modalidades— ocupando no sólo el gobierno, sino que *interpenetrando la maquinaria del Estado*, transformándolo y logrando una nueva presencia que no desaparece en aquellos casos en los cuales han terminado dejando el gobierno. Las relaciones entre civiles y militares no pueden caracterizarse ahora como un “retorno a los cuarteles”, sino que adoptan nuevas formas de participación en las funciones permanentes del aparato estatal, controlando en muchos de ellos aspectos vitales para su autonomía institucional como las fabricaciones militares o teniendo fuerte influencia en proyectos como el desarrollo de la tecnología nuclear.

En la primera sección señalábamos que en los países de América del Sur no había una única visión de seguridad y que la definición de los intereses en este ámbito dependería de los actores que la formulaban. Tradicionalmente esta distinción se hacía coincidir con la existencia de gobiernos civiles o militares. Considerando las nuevas formas de relación de las Fuerzas Armadas con el aparato del estado, tal distinción ahora no es nítida y para comprender cuál será la definición de seguridad resultante en un determinado país, deberemos prestar atención a las formas de interpenetración entre el sistema militar y el resto del aparato estatal. De ahí que no resulte tan paradójico que en el momento que estalló el incidente de 1981, hayan sido dos gobiernos civiles los que dirigían a Ecuador y Perú, puesto que ello refleja el poder militar que subsiste en ambos países. En todo caso, el gobierno civil del Presidente Belaúnde ejerció un papel moderador en la respuesta militar.⁶⁰

El desarrollo de las Fuerzas Armadas de los países de la región se ha expresado, tanto en su aspecto organizacional a través de procesos de profesionalización, como en su dimensión de potencial bélico, lograda después de casi dos décadas de incorporación de armamento cada vez más moderno y sofisticado. Se han convertido en un actor con influencia estable dentro del país y con capacidad de demanda sobre el sistema político para obtener más recursos y aumentar su capacidad bélica. Al análisis de este elemento dedicaremos los próximos párrafos.

E. Gasto militar y en armamentos

Otro elemento que configura la estructura de conflictos regionales es la capacidad para llevar a cabo acciones bélicas, determinada por el desarrollo de las Fuerzas Armadas, incluyendo la incorporación de armamentos.

⁶⁰Laura Madalengoitia U., *op. cit.*

CUADRO Nº 3

TASAS ANUALES DE AUMENTO DEL GASTO MILITAR
(porcentajes)

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

Fuente: SIPRI Yearbook 1985, p. 271.

1.- *Sudamérica incrementó el gasto militar, a tasas muy superiores a los promedios mundiales* entre 1976 y 1982, con la excepción de 1978 y 1979, aumentando significativamente los recursos destinados para fines bélicos, los que disminuyeron sólo con la crisis de la deuda externa en 1983 y 1984. América Central en el mismo período incrementó su gasto militar por encima del promedio mundial durante todos los años, salvo 1980 y 1982 (ver Cuadro Nº 3). El esfuerzo en la asignación de recursos es más notorio si se tiene en cuenta que durante el período 1972-1982 el ingreso per cápita de América Latina creció a una tasa promedio anual de 1,6%; los gastos del gobierno central, excluido el gasto militar, a una tasa de 6% anual; y el gasto militar a una tasa promedio anual de 12,4%. El esfuerzo se concentró especialmente en la importación de armas, las que crecieron a una tasa promedio de 13,2% anual en ese período.⁶¹

2.- *América Latina en su conjunto incrementó su participación en la importación de armas pesadas del Tercer Mundo* de 7,1% en el quinquenio 1965-69, a 9,1% en 1970-74, 9,4% en 1975-79 y 13,5% en 1980-84.⁶² En este último período cuatro países de la región estuvieron entre los veinte primeros países importadores de armas pesadas del Tercer Mundo: Cuba (8º), Argentina (9º), Perú (17º) y Venezuela (20º).⁶³

⁶¹ SIPRI Yearbook 1985, p. 452.

⁶² SIPRI Yearbook 1985, p. 347.

⁶³ SIPRI Yearbook 1985, p. 351.

CUADRO Nº 4

VALOR DE LAS TRANSFERENCIAS DE ARMAS Y PORCENTAJE DE PARTICIPACION EN EL MERCADO DE AMERICA DEL SUR POR PAIS PROVEEDOR

(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

Proveedor	1965-1974	%	1973-1977	%	1978-1982	%
EE.UU.	722	36,4	593	20,5	455	6,7
URSS	30	1,5	550	19	525	7,7
Francia	463	23,3	470	16,2	1.825	26,8
Gran Bretaña	260	13,1	525	18,1	715	10,5
Canadá	172	8,7	25	0,9	2/	
RFA	135	6,8	325	11,2	405	5,9
Italia	1/		130	4,5	950	13,9
Otros	200	10,2	280	9,6	1.940	28,5
TOTAL	1.982	100	2.898	100	6.815	100

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

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

Fuente: *World Military Expenditures and Arms Transfers 1965-1974, 1968-1977, 1972-1982*, ACDA, Washington.

3.- Junto con aumentar la importación de armas *se ha producido una diversificación de los proveedores* y especialmente la disminución del papel de los Estados Unidos en el abastecimiento bélico a Sudamérica. De ser el principal proveedor durante el decenio 1965-1974 con el 36,4% del mercado, pasó a tener el 20% durante 1973-1977 y sólo de 6,7% en 1978-1982. Francia, en cambio, se ha convertido en el principal proveedor de armas a la subregión con el 26,8% del mercado y junto con Gran Bretaña, Italia y la República Federal de Alemania controlaron más del 55% del mercado sudamericano durante el período 1978-1982.

4.- *La tendencia de la región es a incorporar nuevas generaciones de armas sofisticadas.* Como señala Mercado Jarrín, la compra de armamentos en Sudamérica durante la década de los 70 se caracterizó por estar destinada al fortalecimiento de las marinas. De los diez países marítimos de la zona, ocho adquirieron submarinos modernos y cuatro fragatas lanzamisiles de construcción reciente. La década de los 80 ha sido la era de la incorpora-

ción de misiles. "La guerra de las Malvinas demostró la necesidad de reforzar las fuerzas navales en su defensa antimisil y antiaérea con Exocet, de fortalecer los sistemas de misiles tierra-aire de las fuerzas terrestres y de dotar a las fuerzas aéreas particularmente de misiles aire-buque".⁶⁴ Desde 1982 a 1984 Brasil ha adquirido 48 Exocet (misiles buque-buque); Chile 8 Exocet, un número indeterminado de Rapier y 16 Seacat; Argentina 168 Exocet y 96 Aspide; Colombia 32 Exocet y 64 Seasparrow; Ecuador 36 Exocet y 72 Aspide; y Perú 40 Exocet, 96 Aspide y 96 Otomat 1.⁶⁵

5.- *La tendencia a incrementar el gasto militar y la importación de armamentos ha sido revertida como consecuencia de la crisis de la deuda externa.*

Si analizamos el gasto militar en los principales países de la región (ver Cuadro N° 5) se comprueba que en el quinquenio 1978-1982 fue superior en cuatro países (Argentina, Colombia, Chile y Perú) respecto del quinquenio anterior y descendió en dos países (Brasil y Venezuela). En cambio durante 1983 los efectos de la crisis de la deuda llevaron a su disminución en todos, menos en Chile.

Las importaciones militares (ver Cuadro N° 6) en el quinquenio 1978-1982 fueron superiores respecto del quinquenio anterior en todos los países, salvo Brasil. En 1983 cayeron abruptamente, salvo en Argentina en proceso de rearme después de la guerra de las Malvinas.

El efecto de esas importaciones en el gasto militar durante el quinquenio 1978-1982 fue mayor en todos los países, salvo Perú y también decayó en 1983, con la excepción de Argentina.

La tendencia general ha sido aumentar el gasto y dentro del gasto las importaciones de armas hasta la crisis de la deuda, que se ha convertido en el principal desacelerador de las importaciones.

⁶⁴Edgardo Mercado Jarrín, "Perspectivas de los Acuerdos de Limitación y Desarme en América Latina y el Caribe", trabajo presentado al *Seminario Paz, Desarme y Desarrollo* realizado durante la reunión anual del RIAL en Bogotá del 4 al 6 de noviembre de 1985, pp. 16 - 17.

⁶⁵*Ibid.*, de acuerdo a datos del SIPRI Yearbook 1985.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

CUADRO Nº 5

GASTO MILITAR EN LOS PRINCIPALES PAISES DE SUDAMERICA
(En dólares constantes)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Venezuela
1973-77	6.434	11.975	1.429	4.223	4.153	5.006
1978-82	10.379	10.200	1.842	4.666	4.801	4.894
1983	1.462	1.698	437	980	1.012	882

Fuente: Elaborado de datos publicados en *World Military Expenditures and Arms Transfers 1985* Washington, U.S. Arms Control and Disarmament Agency, 1985, ACDA Publications-123.

CUADRO Nº 6

IMPORTACIONES MILITARES EN LOS PRINCIPALES PAISES
DE SUDAMERICA
(en dólares constantes)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Venezuela
1973-77	356	874	176	587	1.524	744
1978-82	2.206	837	291	1.224	1.545	800
1983	959	38	9	76	172	76

Fuente: *Ibid.*, cuadro 5.

CUADRO Nº 7

PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES MILITARES EN EL GASTO
MILITAR DE LOS PRINCIPALES PAISES DE SUDAMERICA
(porcentajes)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Venezuela
1973-77	5,5	7,3	12,3	13,9	36,7	14,9
1978-82	21,2	8,2	15,8	26,2	32,2	16,3
1983	65,5	2,2	2,1	7,8	17	8,6

Fuente: *Ibid.*, cuadro 5.

El impacto del gasto militar en las economías no es uniforme. Según las estimaciones del SIPRI en el caso de Chile alcanzó al 6,4% (1981), 8,8% (1982) y 9,8% (1983) del producto interno bruto; en el Perú al 7,2% (1981 y 1982) y 8,6% (1983) del PIB; y en Argentina subió del 2,9% (1981) al 6,7% (1982) y bajó al 4,9% (1983) del producto. En cambio en Colombia se estimaba en el 1,5% (1981 y 1982) y 1,4% (1983) y en Venezuela en 1,6% (1981) y 1,7% (1982 y 1983). En el caso de Brasil la participación del gasto militar en el producto interno bruto es estimada en sólo el 0,6% (1981 y 1982).⁶⁶

6.- *Sudamérica no sólo ha importado armas en forma creciente sino que ha entrado a producirlas.* Brasil y Argentina tienen una producción diversificada y apreciable; Chile y Perú producen varias categorías de armas; Colombia tiene una producción limitada; Venezuela y Uruguay producción marginal mientras que Bolivia y Ecuador se limitan a producir armas pequeñas.⁶⁷ Una estimación de la base potencial para la producción de armas por países del Tercer Mundo ubica a Brasil en primer lugar, a Argentina en el quinto, a Venezuela en el undécimo, a Chile en el decimosegundo, a Colombia en el decimoséptimo, a Perú en el vigesimoprimeros y a Uruguay en el vigesimoquinto.⁶⁸

Brasil es el caso más notable.⁶⁹ es el mayor productor de armas del Tercer Mundo y el más sofisticado técnicamente. Se estima que el desarrollo de la industria militar le permite cubrir más de la mitad de sus necesidades de armamentos con material de guerra producido internamente.⁷⁰ La producción incluye sofisticados aviones de combate, helicópteros, misiles, tanques y barcos de guerra. El país tiene más de 60 empresas fabricantes de armamentos y cerca de 350 industrias vinculadas a la producción bélica. Las fábricas de armamentos emplean directamente a 80 mil obreros y otros 200 mil viven indirectamente de la producción de armas.⁷¹

⁶⁶SIPRI Yearbook 1985, p. 284.

⁶⁷SIPRI Yearbook 1985, p. 340 - 343.

⁶⁸SIPRI Yearbook 1985, p. 340.

⁶⁹Para una visión general de la industria militar en Brasil ver: Javier de Mazarrasa, "La Industria de Defensa del Brasil", *Defensa*, Año VII, Nº 86, 1985.

⁷⁰Foreign Broadcast Information Service, *Latin America*, 28 noviembre 1984.

⁷¹Latin American Regional Report, *Brazil Report*, 6 de enero 1984, p. 4.

La industria está destinada a la exportación, la que representa actualmente más del 90% de la facturación de la rama industrial. En 1984 los ingresos por exportaciones de armas han sido estimados en un rango que va desde más de 1.000 millones de dólares hasta 2.600 millones, lo que en cualquier caso convierten a Brasil en el principal exportador de armas del Tercer Mundo.⁷² La industria brasileña exporta principalmente al Tercer Mundo alcanzando a más de 30 países. El Medio Oriente constituye un tercio de su mercado de exportaciones de armas seguido por América Latina y África.⁷³

La producción bélica está fuertemente influida por las Fuerzas Armadas y sus proyectos se desarrollan en *joint ventures* con empresas europeas y norteamericanas. Entre los más recientes y sofisticados planes destacan la construcción del bombardero supersónico AMX entre la empresa brasileña EMBRAER y las italianas Aeritalia y Aermacchi,⁷⁴ submarinos en asociación con Ferrostal de Alemania Federal,⁷⁵ llegándose incluso a establecer proyectos en el exterior como el ensamblaje de aviones Tucano que realizará Embraer en Egipto.⁷⁶

No se trata de una industria plenamente autónoma, ya que depende la tecnología importada en una alta proporción. Los nuevos proyectos de incorporación de tecnología sofisticada que contempla la industria bélica brasileña para la construcción de misiles, sistemas de defensa, portaaviones, tanques y cañones incluyen tecnología suiza, norteamericana y británica entre otras.⁷⁷

Argentina también ha desarrollado una importante industria militar que la ha llevado junto con Brasil a tener una industria diversificada y con capacidad de exportación. Otros países de la región están desarrollando la producción de armamentos aunque en etapas menos avanzadas.

El cuadro siguiente presenta el tipo de producción bélica en cinco países de la región:

⁷²*Ibid.*, nota 69.

⁷³Riordan Roett y Scott Tollefson, *op. cit.*

⁷⁴*Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 12 junio 1985.

⁷⁵*Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 8 febrero 1984.

⁷⁶*Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 28 febrero 1984.

⁷⁷*Latin American Regional Report, Brazil Report*, 9 agosto, 1985, p. 5.

CUADRO Nº 8

DESARROLLO DE LA PRODUCCION DE ARMAS EN AMERICA DEL SUR (1984)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Perú
Aviones de combate y aviones de entrenamiento a reacción	L	L	c	—	c
Aviones livianos y de transporte	L	L	c	c	—
Helicópteros	lic	c	—	—	—
Misiles guiados	L	L	—	—	—
Grandes barcos de guerra y naves de ataque rápido	lic	L	—	—	—
Pequeños barcos de guerra	L	L	L	L	L
Submarinos	c	c	—	—	—
Tanques de combate grandes	lic	L	—	—	—
Artillería	L	lic	—	—	—
Tanques livianos y transportes blindados	lic	L	L	—	—
Armas pequeñas	L	L	L	e	L

L : diseño y producción local.

lic : producción bajo licencia del sistema de armamento (con importación de partes sofisticadas).

c : producción de componentes bajo licencia.

e : ensamblaje.

Fuente: SIPRI Yearbook 1985, pp. 332-33.

La industria militar argentina comenzó en los años 50,⁷⁸ pero su crecimiento ha sido algo anárquico y el nuevo régimen democrático la ha sometido a un proceso de reestructuración.⁷⁹ Algunos de sus productos más sofisticados como el Tanque Argentino Mediano (TAM), construido con tecnología alemana, y el avión de contrainsurgencia Pucará han tenido dificultades para competir

⁷⁸Edward S. Milenky, "Arms Production and National Security in Argentina", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22 Nº 3, August 1980, pp. 267-288.

⁷⁹*Tiempo Argentino* (Buenos Aires), 21 abril 1985.

en el mercado externo.⁸⁰ Con todo, persisten los esfuerzos por introducir nuevos productos como el avión de entrenamiento IA-63 "Pampa" recientemente construido.⁸¹

La producción de armas ha buscado reemplazar las adquisiciones en el exterior y para sostenerse económicamente debe encontrar mercados externos. La mantención de esta rama requiere este esfuerzo exportador a fin de disminuir el costo del proceso de substitución de importaciones. No existen estudios en profundidad sobre el costo de este tipo de industria en los países sudamericanos, pero se puede formular la hipótesis que en aquellos casos en que la exportación no es importante existe un costo para los países que la desarrollan —dada la pequeña magnitud del mercado interno—. Aun en Brasil donde la industria de armas es netamente exportadora para calcular los beneficios en términos del balance de pagos sería preciso conocer el monto de las divisas gastadas en la importación de insumos y en el pago de patentes y royalties.

En el plano de la rivalidad intrarregional, la producción de armas es un componente de la relación argentino-brasilera, invirtiéndose en el transcurso de los años la primacía argentina.

F. Desarrollo nuclear

El tema del desarrollo de la energía nuclear y su potencial aplicación al campo bélico no puede estar ausente del análisis de la estructura de conflictos regionales. También se trata básicamente de la rivalidad argentino-brasilera, puesto que son los únicos países con un desarrollo tecnológico avanzado en estas materias en la región y que han sido renuentes a adquirir obligaciones internacionales que les prohiban transformarse en potencias nucleares militares.

Para fabricar armas nucleares debe existir *capacidad e intención* de realizarlas. Los análisis del problema se orientan en este sentido.⁸²

⁸⁰ *Tiempo Argentino* (Buenos Aires), 16 junio 1984.

⁸¹ Javier Taibo Arias y Luis M. Maiz, "Por fin el IA-63 Pampa" en *Defensa*, Vol. VIII Nº 81, enero 1985, pp. 6-11.

⁸² Ver: Daniel Poneman, "Nuclear Proliferation Prospects for Argentina", *Orbis*, vol. 27, Nº 4, Winter 1984; David J. Myers, "Brazil: Reluctant Pursuit of the Nuclear Option", *Orbis*, vol. 27, Nº 4, Winter 1984; y John Redick, "Non-Proliferation Initiatives for Latin America", trabajo preparado para el *Inter-American Dialogue*, marzo 1985.

1.- *Los programas de desarrollo de la energía nuclear en Argentina tienen antecedentes en los años cincuenta y conforman el sector más estable del aparato estatal que ha logrado un alto prestigio en la sociedad argentina y ha conseguido márgenes importantes de autonomía burocrática. En el caso de Brasil la política de desarrollo nuclear sólo recibe un fuerte respaldo desde mediados de la década de los 70 a través del acuerdo con la República Federal de Alemania.* El programa argentino pone el acento en el desarrollo de una capacidad tecnológica propia hasta donde sea posible y en la adquisición de los demás elementos que sean necesarios para avanzar.⁸³ El programa brasilero es más dependiente de la importación de tecnología alemana, pero también ha desarrollado investigación propia a fin de adquirir niveles de autonomía en el dominio de la tecnología nuclear, como los programas que se desarrollan en el Instituto Técnico Aeronáutico de Sao Jose dos Campos y en la Comisión Nacional de Energía Nuclear en Sao Paulo.⁸⁴

2.- *Ambos países se han negado a adquirir obligaciones internacionales en materia de no proliferación nuclear para fines bélicos.* No son parte del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares al que consideran discriminatorio, ni están sujetos al Tratado de Tlatelolco, que establece la desnuclearización de América Latina. Argentina firmó el tratado con la interpretación de que no prohíbe el uso de explosiones nucleares con fines pacíficos, pero no lo ha ratificado. Brasil firmó y ratificó el tratado con la misma declaración que exceptúa las explosiones nucleares con fines pacíficos. Sin embargo, tampoco está plenamente obligado por el tratado pues no renunció a que entrara en vigencia antes que lo ratificaran todas las partes potenciales del mismo.

3.- *Los cambios políticos en ambos países y la crisis económica han sido ocasión de discusión y revisión tanto de los planes de desarrollo nuclear como de los compromisos internacionales sobre las opciones que tales desarrollos pueden implicar.*

El término de los regímenes autoritarios y los procesos democráticos que viven Argentina y Brasil han permitido un cierto debate sobre el tema del desarrollo nuclear, el que ha sido sometido a más intenso escrutinio debido a sus costos en un período de escasez de recursos, particularmente en materia de financiamiento externo.

⁸³Daniel Poneman, *op. cit.*, p. 862.

⁸⁴Foreign Broadcast Information Service, *Latin America*, 7 mayo 1984.

En Argentina la valoración de la capacidad de dominio del ciclo de combustible, los esfuerzos para alcanzar autosuficiencia en la producción de agua pesada y de insumos y componentes nucleares —incluida la tecnología local para el enriquecimiento de uranio— realizada por el Presidente Alfonsín demuestra que se mantiene el propósito de independencia tecnológica del gobierno argentino.⁸⁵ El desarrollo de la capacidad tecnológica nuclear en el corto plazo y la disponibilidad de una capacidad industrial nuclear en el mediano plazo son los propósitos de la ley nuclear que estudia el gobierno argentino. La industria nuclear es considerada clave para provocar un desarrollo tecnológico avanzado que tenga efectos de arrastre y de transformación del sistema productivo.⁸⁶

La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) ha sufrido, sin embargo, disminuciones en su presupuesto que han incidido en la postergación de la construcción de la central nuclear de Atucha II,⁸⁷ manteniéndose el tratamiento prioritario a las áreas de investigación y desarrollo destinadas a lograr la independencia tecnológica y de preparación de recursos humanos.⁸⁸ Las restricciones presupuestarias no han significado la eliminación de ningún programa, de acuerdo a lo declarado por el presidente de la CNEA, Alberto Constantini, aunque sí su postergación como en el caso de la construcción de un submarino nuclear.⁸⁹ Se puede concluir que el lobby nuclear interno, particularmente la CNEA, no han logrado obtener sus demandas presupuestarias, pero ha conseguido salvar la continuidad de sus proyectos a largo plazo.

En Brasil, el programa de desarrollo de energía nuclear que se realiza en asociación con la República Federal de Alemania, se ha visto demorado por problemas técnicos y de costos. La planta de energía nuclear Angra I está funcionando, aunque no es su capacidad proyectada, luego de ser completada con cinco años de retraso.

La falta de recursos puede frustrar el principal objetivo del programa nuclear brasilero: absorber, dominar y reproducir la

⁸⁵ *Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 14 mayo 1984.

⁸⁶ Entrevista al Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Sábato, *Clarín* (Buenos Aires), 22 septiembre 1984.

⁸⁷ Actualmente existen dos centrales de energía nuclear en operación Atucha I y Embalse.

⁸⁸ *Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 2 mayo 1985.

⁸⁹ *Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 22 mayo 1985.

tecnología nuclear.⁹⁰ Científicos han argüido además que se está adquiriendo tecnología ineficiente y obsoleta⁹¹ en una discusión sobre el futuro del programa a principios de 1985. En cualquier caso, la capacidad de absorción tecnológica que permite el acuerdo germano-brasileño es mucho menor que los proyectos que se realizan en Argentina.⁹²

En términos de *intenciones*, en el caso argentino, el cambio de régimen ha significado una manifestación explícita de utilización pacífica de la energía nuclear a través de declaraciones unilaterales, pero sin alterar la posición de no subscribir el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, ni ratificar el Tratado de Tlatelolco. El 7 de mayo de 1985 en la reunión del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL), el representante argentino señaló la imposibilidad de ratificar el tratado puesto que "el OIEA ha efectuado una asimilación impropia de los compromisos que surgen de nuestro instrumento latinoamericano a las obligaciones discriminatorias que surgen del TNP", debido a que "no sólo no se ha obtenido la plena ratificación de los dos Protocolos (adicionales al Tratado) por parte de todos los países poseedores de armas nucleares, sino que también las potencias que lo han hecho, efectuaron declaraciones interpretativas que pretenden modificar las disposiciones del Tratado, introduciéndole elementos discriminatorios" y a las reservas que ese país tiene en materia de protección de los secretos industriales.⁹³ De esta manera, el uso pacífico de la energía nuclear queda entregado a la voluntad unilateral de Argentina que se ha declarado "estado nuclear civil".⁹⁴

En el caso brasileño también hay señales contradictorias: en marzo de 1984 un alto jefe militar declaró que dentro de cinco años Brasil estaría en situación de construir la bomba, pero que la

⁹⁰José Roberto Arruda, "Nuclear Program in Decisive Period", en O Estado de Sao Paulo, 18 noviembre 1984 reproducido en *Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 28 noviembre 1984.

⁹¹Latin American Regional Reports, *Brazil Report*, 9 enero 1985, pp.4-5.

⁹²David J. Myers, *op. cit.*

⁹³Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, *Discurso del señor Atilio N. Molteni, Representante de Argentina, ante el Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Conferencia General del OPANAL*, Documento S/Inf. 317, 7 mayo 1985.

⁹⁴Realizada ante la Conferencia de Desarme en Ginebra en mayo de 1985.

tecnología sólo la aplicaría para producir electricidad⁹⁵ y en junio de 1985 se informaba que el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas está contra la inclusión en la Constitución de un artículo que impediría construir la bomba atómica al Brasil.⁹⁶

Se puede concluir que en términos de intenciones, Argentina y Brasil mantienen las opciones abiertas al no estar atados por un acuerdo internacional. El intento de establecer un sistema de inspecciones mutuas sobre sus instalaciones nucleares, que fue materia de la entrevista entre el presidente electo Tancredo Neves y el presidente Alfonsín en febrero de 1985⁹⁷ no se ha concretado.⁹⁸

En países con inestabilidad política y con sectores que propician la aplicación bélica de la tecnología nuclear, las garantías unilaterales no parecen suficientes. Por ahora las necesidades de desarrollo del complejo proceso de dominio de la tecnología nuclear requieren apoyo externo. La necesidad de obtenerlo sirve de freno temporal para una opción nuclear militar debido al riesgo de costos retrocesos si se rompe la obtención de tecnología.

III. SEGURIDAD REGIONAL: EL DESAFIO DE LA COOPERACION

Las relaciones entre los países sudamericanos han estado guiadas por una noción del interés nacional con sesgos excluyentes y una fuerte influencia geopolítica. El fracaso de los proyectos de integración regional y el manejo nacional de los asuntos económicos internacionales, incluso en la situación de la crisis de la deuda externa, son una muestra de los límites estrechos que predominan en la definición del interés nacional. Otro tanto ocurre en materia de políticas de seguridad: desde que los regímenes militares de los 60 y los 70 dieran por concluida su "guerra interna", el pensamiento militar, la organización y la adquisición de armamento ha estado destinada más hacia una hipótesis de conflicto externo, teniendo en vista principalmente a los países vecinos.

La proyección de estas tendencias competitivas no puede servir de fundamento a relaciones de seguridad en la región que enfatice

⁹⁵ *Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 28 mayo 1984.

⁹⁶ *Folha de Sao Paulo*, (Sao Paulo), 22 de junio de 1985.

⁹⁷ *The Christian Science Monitor*, 18 mayo 1985.

⁹⁸ Bernardo Kucinski, "Dismantling the Timebomb", *South*, septiembre 1985, p. 21.

los intereses comunes entre los países sudamericanos.

La crisis económica regional, de la cual el problema de la deuda externa es la manifestación más notoria, establece el común denominador de la escasez de recursos en todos los países de la zona. Se pone así un límite económico-financiero al desarrollo de establecimientos militares, cuyo crecimiento desmesurado incidiría en la profundización de la crisis.

Por otra parte, los procesos de construcción democrática que se dan en Sudamérica requieren fundar un nuevo tipo de relaciones cívico-militares a las cuales no contribuiría un crecimiento exacerbado de las Fuerzas Armadas.

Maximizar los intereses compartidos entre los países de América del Sur significa definir ciertas preferencias y descartar otras opciones. Como se trata de una esfera en que la presencia y las políticas de los Estados Unidos han sido muy importantes para la región es necesario también referirse a las condiciones que deben tener las vinculaciones estadounidenses-sudamericanas para que se materialicen relaciones de seguridad bajo el signo de la cooperación.

Establecer las *bases de un esquema cooperativo en materia de seguridad sudamericana* implica:

a) El reconocimiento del grado de *autonomía relativa* que la zona ha alcanzado en términos de definir sus propios problemas de seguridad, de posiciones frente al conflicto global, de procesos de resolución de sus conflictos internos, de formas de abastecimiento, etc. La preservación de la autonomía debe realizarse en función del aumento de los niveles de seguridad y requiere la cooperación con países de fuera de América del Sur.

b) Los países sudamericanos han buscado *evitar que el conflicto Este-Oeste, y en especial sus manifestaciones bélicas, alcancen a la región*. Esta preocupación se manifestó en la reciente reunión de Cartagena de los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora con los países sudamericanos miembros del grupo de apoyo a esa iniciativa: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, particularmente al discutirse los efectos negativos que tendría la internacionalización de los conflictos centroamericanos para toda la región.⁹⁹

c) La definición de intereses compartidos en materia de seguridad y las políticas que se diseñen para hacerlas efectivas deben formularse *en función de los propósitos de desarrollo económico* de

⁹⁹ *Foreign Broadcast Information Service, Latin America*, 28 agosto 1985.

la región. Ello implica la obtención de seguridad a un costo razonable, que es la filosofía de la iniciativa del Presidente García sobre limitación del gasto militar en la región.¹⁰⁰

d) La seguridad regional debe plantearse a través de *mecanismos que sean compatibles con la democracia política* y por lo tanto tiendan a evitar la militarización de la zona. No se trata de eludir los requerimientos de la seguridad estatal y diluirlos en el plano meramente político, pero es preciso reconocer las vinculaciones que los esquemas de seguridad pueden tener en el campo de la organización política.

e) Un régimen de cooperación en materia de seguridad en América del Sur que siga los lineamientos anteriores debe buscar *formas de relación compatibles con los Estados Unidos*. Estas no pueden suponer el automatismo de las vinculaciones establecidas en el sistema interamericano, pero tampoco pueden desconocer la existencia de lazos concretos en materia de seguridad —como la subsistencia del TIAR; las relaciones entre las Fuerzas Armadas en sus distintas ramas, como Conferencias de Comandantes en Jefe; algunos órganos militares interamericanos; lazos bilaterales de índole muy diversa; realización de operaciones conjuntas, como las operaciones Unidas que involucran a varias marinas sudamericanas con la de los Estados Unidos, etc.

f) Es preciso tener en cuenta que tales *relaciones entre Estados Unidos y los países sudamericanos no tendrán igual intensidad e importancia* en todos los casos. Las prioridades que las definiciones de seguridad de los Estados Unidos establezcan en sus relaciones con los distintos países de la región pueden no corresponder a las que los países sudamericanos establezcan. Los países de mayor poder regional tenderán a una mayor autonomía en sus propias políticas, dificultándose la acomodación con las norteamericanas. La situación de los países más pequeños puede concentrar menos atención en el proceso de formulación de políticas en los Estados Unidos, lo que podría generarles más espacios de autonomía. Por otra parte, la capacidad de influencia norteamericana en ámbitos específicos de las relaciones de seguridad como el abastecimiento de armas y el desarrollo nuclear es limitada.

El marco en que debe plantearse las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y Sudamérica a fines de los ochenta es el de intereses diversos, pero no necesariamente antagónicos, el de capa-

¹⁰⁰ Edgardo Mercado Jarrín, *op. cit.*

cidad de influencia limitada y de creciente autonomía de los vínculos militares específicos.

g) *Un esquema cooperativo entre los países de América del Sur no supone un desligamiento de la realidad de América Central, ni un abandono de los mecanismos interamericanos y latinoamericanos vigentes en materia de seguridad.*

La preocupación de los países de América del Sur por los conflictos centroamericanos crece y se manifiesta en los intentos de fortalecer una salida negociada. Otros problemas reseñados en la sección anterior como el de la proliferación nuclear, cuentan con mecanismos de seguridad que trascienden el ámbito de América del Sur (el Tratado de Tlatelolco).

La definición de un ámbito sudamericano, el relevamiento de los temas de seguridad que preocupan a esta zona y el planteo de un esquema cooperativo entre los países de la región debe utilizar los mecanismos existentes en la medida que sean útiles para lograr su manejo y resolución.

¿Cómo aplicar un esquema cooperativo sudamericano al tratamiento de los problemas de seguridad? Para responder a esta interrogante volveremos brevemente a los problemas enunciados en la sección anterior señalando las tendencias probables, las políticas cooperativas posibles para su manejo y las formas de relación con los Estados Unidos que requiere su viabilidad.

1.- *La reducción y eliminación de los focos de conflicto entre los estados de la zona debe ser el primer objetivo compartido entre los países sudamericanos.*

Aunque las tendencias a la intensificación de estos conflictos intrarregionales parece disminuir en comparación a las tensiones argentino-chilenas, ecuatoriano-peruanas, colombo-venezolanas y venezolano-guyanesas de fines de los 70 y comienzos de los 80, la mantención de conflictos latentes hace subsistir la amenaza de escalamiento.¹⁰¹

La búsqueda de soluciones no debe plantearse a través de una sola fórmula regional, sino que explorando los diversos mecanismos que estén disponibles para resolver cada contienda, teniendo en cuenta que sólo la aceptación de la aplicación de esos mecanismos por las partes involucradas puede llevar a la resolución del problema.

101 Gregory Treverton, "Interstate Conflict in Latin America", *Working Papers*, Latin American Program, The Wilson Center, Washington, D.C., Nº 54, 1984.

Las experiencias analizadas muestran que la existencia de redes de seguridad, compuestas por mecanismos bilaterales y multilaterales es un apoyo para la resolución de las contiendas. La creación y fortalecimiento de tales redes debe ser un propósito regional. La resolución de los conflictos que tienen envuelto un elemento territorial se facilitará si se crean incentivos que transformen la contienda de un juego suma cero a uno en que ambas partes puedan obtener beneficios. Los proyectos de desarrollo regional y la utilización común de recursos podría servir de elemento clave para romper los estancamientos en este tipo de contiendas.

Un factor crucial para desescalar los conflictos y prevenir su estallido debe ser el desarrollo y aplicación de medidas de confianza mutua entre las Fuerzas Armadas de los países de Sudamérica.¹⁰² Medidas como la notificación de maniobras militares, la presencia de observadores, intercambio de información militar entre países vecinos, desmilitarización de las fronteras y acuerdos de verificación pueden contribuir a crear climas de distensión que permitan las negociaciones para resolver los conflictos y también para limitar los armamentos.

El análisis anterior indicó limitaciones en la capacidad de influencia de los Estados Unidos en la dinámica de los conflictos intrarregionales. Sin embargo, el papel estadounidense puede ser un elemento de cooperación muy eficaz en su manejo, como lo prueba su participación informal en la prevención del estallido de la guerra entre Argentina y Chile a fines de 1978 y su participación como uno de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro en el incidente ecuatoriano-peruano de 1981.

Tan importante como lo anterior es evitar la creación de desequilibrios mediante la transferencia de armamentos. Aunque este es un campo en el que la participación de los Estados Unidos no es exclusiva, ni actualmente la más importante, la adopción de una política de utilización de las transferencias como medio de recuperar influencia puede generar problemas entre países de la región como sucedió con las percepciones colombianas frente a la transferencia de aviones F-16 a Venezuela.

Finalmente, el papel de los Estados Unidos en las eventuales soluciones de conflictos territoriales, vía proyectos de desarrollo regional, puede expresarse en el terreno del financiamiento.

¹⁰² Víctor Millán, "Regional Confidence-Building in the Military Field: The Case of Latin America" en M. Morris y V. Millán, *Controlling Latin American Conflicts Ten Approaches*. Westview Press, Boulder, Colorado.

2.- *El manejo de las rivalidades intrarregionales y la eliminación de los rasgos hostiles en la competencia interestatal* debe ser también un objetivo común de los países sudamericanos. Si tomamos el caso del crecimiento del Brasil, la colonización de sus sectores fronterizos y la proyección económica a países vecinos como Bolivia, Paraguay y Uruguay han reforzado visiones geopolíticas en los estados que se consideran rivales potenciales. Así, en Argentina los actores que definen su acción externa en competencia con Brasil, han buscado compensaciones en el campo militar y en el desarrollo de la energía nuclear donde la capacidad científica, tecnológica e industrial argentina es muy superior a la acumulada por los brasileros.

El manejo de las relaciones de rivalidad trasciende el ámbito de la seguridad para proyectarse en todas las esferas de las relaciones interestatales, particularmente en el terreno de la integración económica y en el de la cooperación política. En materia de relaciones de seguridad, la prevención de la proliferación nuclear, la coproducción de armas, la realización de ejercicios militares de entrenamiento conjunto y los acuerdos de limitación de armamentos contribuirían a la disminución de la hostilidad.¹⁰³

Como se ha señalado, conflictos y rivalidades están interrelacionados en una estructura regional y, por lo tanto, las tensiones entre dos países tenderán a propagarse. De ahí que los esquemas de cooperación deben prestar atención permanente al conjunto de las relaciones de seguridad.

3.- *La resolución de los conflictos centroamericanos por la vía de las negociaciones y la disminución de la militarización de esa región son requeridos por los países de América del Sur* a fin de evitar que la internacionalización afecte a la paz regional. El apoyo que los gobiernos democráticos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay han otorgado al grupo de Contadora reflejan la diferente perspectiva con que los principales países de la región aprecian la situación centroamericana vis-à-vis los Estados Unidos.

La mantención de los conflictos y una eventual intensificación de la situación bélica y la desestabilización de gobiernos debido a la acción directa o indirecta de los Estados Unidos, contribuiría a deteriorar los lazos entre América del Sur y ese país.

¹⁰³ Ver para el caso argentino-brasileño: Wayne A. Selcher, "Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 27, Nº 2, summer 1985, pp. 25 - 54.

La mantención de América del Sur al margen de la confrontación bélica Este-Oeste pasa por la resolución de la situación en América Central. Desde el punto de vista sudamericano es la disminución del conflicto y su resolución pacífica lo que puede evitar situaciones que pudieran acrecentar presencias extrarregionales hostiles.

4.- En términos de la seguridad regional, *el término de la "fortaleza Falklands" y la iniciación de un proceso de negociación entre Argentina y Gran Bretaña que trate todas las cuestiones involucradas, incluida la soberanía sobre las islas Malvinas*, es un requisito para la desmilitarización de la controversia. Esta incide no sólo en las relaciones bilaterales, sino que se proyecta en la zona como foco de tensión potencial. El papel de los Estados Unidos en la apertura de la posición británica no debe ser descartado.

5.- *Los mecanismos jurídicos, la observancia y respeto de los tratados y del derecho internacional requieren ser revigorizados en la convivencia regional.* La observancia de los principios de no intervención, de no uso de la fuerza, ni de amenaza del uso de la fuerza, adquieren particular relevancia para regir la relación de los países sudamericanos y latinoamericanos con las potencias extrarregionales, en particular con los Estados Unidos.

La discusión en el Congreso norteamericano y la posterior aprobación legislativa de ayuda a combatientes que luchan por derrocar a un gobierno con el cual los Estados Unidos mantiene relaciones diplomáticas es apreciado como un deterioro muy peligroso de los principios jurídicos de convivencia internacional en la región.

Asimismo la denuncia de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia de La Haya realizada por el gobierno de los Estados Unidos a fin de evitar someter a su conocimiento las acciones que pueda realizar en América Central es una amenaza para la seguridad regional.

6.- Un esquema cooperativo requiere una *tajante separación de los temas de seguridad externa y de las luchas armadas internas.* La resolución de esos conflictos como asunto interno y la reintegración social se debería buscar por las estructuras democráticas. Correspondientemente, la vigencia de la no intervención debería ser rigurosamente reclamada tanto entre los países de la zona, como con respecto a las potencias extrarregionales.

El problema de las relaciones con los Estados Unidos apunta aquí a un tema histórico no resuelto: el de las relaciones militares entre Estados Unidos y América Latina y su efecto sobre el com-

portamiento político interno de los militares latinoamericanos y en particular sudamericanos.

El efecto perverso de la introducción de las doctrinas de defensa interna y desarrollo, junto con las técnicas de contrainsurgencia, por las Fuerzas Armadas norteamericanas en los 60 y su concreción en doctrinas de seguridad nacional en los establecimientos militares sudamericanos consistió en la aplicación de la lógica de la guerra Este-Oeste al plano de la apreciación de los fenómenos sociales y políticos internos en las sociedades sudamericanas que devino en los gobiernos militares hoy en ocaso.

La reacción estadounidense en los 70 y la aplicación de restricciones y sanciones en el plano militar y en el nivel de las relaciones interestatales deterioró los vínculos entre las Fuerzas Armadas de Estados Unidos con casi todos los países de la región.

Los intentos por recomponer estos vínculos militares se dan ahora en un contexto en el cual las Fuerzas Armadas sudamericanas están mucho más consolidadas organizacionalmente que en la década de los 60. A pesar de su salida del gobierno en varios países, se mantienen como instituciones jerarquizadas y con una visión conservadora de la sociedad. Los vínculos que se reestablezcan con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos serán más selectivos desde el punto de vista de los establecimientos militares sudamericanos. Surge el peligro que al volver a privilegiar la reintroducción de las nociones de Guerra Fría —hoy vigentes en la perspectiva norteamericana y que permanece en las sudamericanas— con su apreciación de las realidades mundiales, regionales e internas, nuevamente impacte en el comportamiento político interno de los militares sudamericanos.

7.- Una política de seguridad cooperativa debe buscar una limitación del gasto militar y de la adquisición de armamentos, y una coordinación en la producción bélica regional de manera de proveer a la seguridad compartida con costos aceptables para economías en crisis.

A pesar de las restricciones económicas, durante los últimos meses se ha anunciado un plan de modernización militar y el aumento del gasto en Colombia,¹⁰⁴ la compra de aviones Mirage 2000 por el Perú,¹⁰⁵ posteriormente disminuida en un cincuenta por ciento, planes de desarrollo de la industria militar en Brasil,¹⁰⁶ etc.

¹⁰⁴ *El Mercurio* (Santiago), 27 diciembre 1984 y 21 mayo 1985.

¹⁰⁵ *El Mercurio* (Santiago), 13 marzo 1985.

¹⁰⁶ *Ambito* (Buenos Aires), 15 abril 1985.

El aumento de la importación en determinados países seguramente arrastraría a otros, una vez superada la crisis financiera. Por otra parte, los esfuerzos nacionales por desarrollar una industria de armas en países como Brasil y Argentina, continuarán dando énfasis a la exportación como forma de hacer aceptables —e incluso beneficiosos— para la balanza de pagos este tipo de industria. Los demás países de la región que desarrollan industrias bélicas seguramente tendrían que seguir absorbiendo los altos costos a través de subsidios estatales y verían afectadas sus cuentas externas hasta que logren una capacidad exportadora significativa.

La capacidad de producción bélica de los países más avanzados de la región tendería a ser compensada por aquellos estados que tienen una industria militar incipiente a través de crecientes importaciones. Esta opción significaría una nueva desviación de recursos que tendría como límite la capacidad financiera del país. En una situación de crisis de recursos externos como la actual lo más probable es que tienda a aumentar la brecha entre los países productores —exportadores— que obtienen divisas del funcionamiento de la industria militar — y los demás para los cuales la importación aumenta el déficit de la balanza de pagos.

Un esfuerzo cooperativo en período de crisis económica refuerza la importancia de la disminución del gasto militar y de la limitación convenida de armamentos. La experiencia de la Declaración de Ayacucho y el proceso que la siguió¹⁰⁷ es una base sobre la que se funda la iniciativa del Presidente Alan García de promover la limitación del gasto militar en América del Sur y que ha sido acogida en principio por Chile y Ecuador.

Las limitaciones de importación, y eventualmente de producción de determinado tipo de armas; especialmente aquellas más sofisticadas deben formar parte de iniciativas de esta índole.

La existencia de países productores plantea la necesidad de buscar acuerdos de coproducción entre dos o más países de la región como forma de substituir importaciones y evitar la rivalidad intrarregional.

La proliferación de proveedores de armamentos ha tornado cualquier acuerdo de limitación un asunto principalmente de los países receptores, quienes deben restringir sus importaciones. Sin embargo, la colaboración de los proveedores puede ayudar a sustentar un esquema cooperativo. Dentro de esos países, Estados Unidos debería tener mayor interés que otros vendedores de armas

107 Edgardo Mercado Jarrín, *op. cit.*

en ayudar a un acuerdo regional a fin de garantizar la seguridad en una zona cercana. La renovación de la política de no introducir primero nuevas generaciones de armas sería un paso en este sentido.

Sin embargo, hay que recordar que en materia de transferencia de armas la utilización de herramientas es ahora mucho más compleja: la reciente aprobación técnica otorgada por una comisión de Fuerza Aérea de los Estados Unidos para adquirir unos 500 aviones brasileños de entrenamiento militar T-27 "Tucano"¹⁰⁸ revela que ahora también hay incentivos en el mercado norteamericano como comprador de productos bélicos. Este parece ser el camino de cooperación más probable entre Fuerzas Armadas e industria militar brasileño-estadounidense.

8.- Finalmente, la seguridad cooperativa regional requiere en materia de desarrollo nuclear el refuerzo de los mecanismos de no proliferación.

La adquisición de armas nucleares por un país sudamericano implicaría un fuerte aumento de las rivalidades regionales, el incremento de la competencia militar tanto para adquirir el status nuclear por los que estén en ese camino, como del armamento convencional por otros estados, como forma de compensación y, eventualmente, produciría la quiebra de las posibilidades de un esquema auténticamente cooperativo en las relaciones de seguridad intrazonales.

Los objetivos de Tlatelolco siguen vigentes y se trata de buscar fórmulas que permitan avanzar en cuanto a las garantías internacionales de la no proliferación. Dos terrenos permanecen abiertos en lo inmediato: a) el desarrollo de mecanismos de inspección y salvaguardia mutuos de los programas nucleares en el ámbito de la región, tanto bilateral, como multilateralmente, como fue explorado en la reunión del Presidente electo de Brasil Neves y el Presidente Alfonsín en febrero de 1985 y b) la búsqueda de nuevas fórmulas de salvaguardia con el Organismo Internacional de Energía Atómica, camino que no ha sido completamente cerrado por Argentina.

También en este campo aparecen coincidencias entre la posición de los Estados Unidos y la de aquellos países de la región que sostienen la no proliferación como un objetivo a consolidar. La

108 *El Mercurio* (Santiago), 1º noviembre 1985.

más completa garantía de respeto a la zona desnuclearizada por las potencias nucleares y el avance en la realización de los propósitos declarados de desarme nuclear contribuirían a facilitar la desnuclearización de América Latina.