

La reinserción de América Latina en el marco estratégico mundial*

INTRODUCCIÓN

Resulta paradójal que durante casi veinte años las relaciones militares hemisféricas no reconocieran fronteras y la defensa nacional estuviera fundamentalmente volcada hacia la política interna. Sin embargo, en los últimos años comienzan a reaparecer viejas disputas fronterizas y se activan nuevas aspiraciones hegemónicas.

Este cambio en las relaciones castrenses regionales ha sido producto de una modificación en el balance estratégico mundial y de su impacto en América Latina. En consecuencia, el estudio de la transnacionalización de las FF.AA. latinoamericanas debe considerar el lugar que ellas tienen en esta nueva realidad y las características de su inserción.

El análisis que sigue intentará mostrar cómo las instituciones armadas del Continente se han reinsertado en una nueva estructura de relaciones militares hemisféricas, producto de los cambios ocurridos en las concepciones estratégicas estadounidenses y del papel asignado a América Latina en esas formulaciones. Igualmente, la emergencia de polos regionales de poder y de nuevos focos de iniciativa política, permite que esta reinserción estratégico-militar se realice bajo condiciones de negociación, más que de imposición de acuerdos colectivos.

De esta forma, los nuevos vínculos entre las FF.AA. del área deben ser vistos al interior de un esquema más amplio de relaciones estratégicas, en el cual los factores económicos, políticos, ideológicos e internacionales juegan un papel fundamental. Esta nueva realidad dará como resultado un cuadro de relaciones altamente fluido y flexible, el que puede afectar, en el futuro, el carácter y función de las FF.AA. en América Latina.

*Trabajo presentado al seminario internacional *La Internacionalización de la Política y el proceso de democratización en América Latina*, organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales (FUC/RJ), IUPERJ y FLACSO (Chile). Río de Janeiro, 31 de agosto-5 de septiembre 1981.

EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA EN LA CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA
ESTADOUNIDENSE

La paulatina modificación del cuadro de relaciones internacionales implicó un cambio de importancia en el papel asignado a América Latina en las concepciones estratégicas estadounidenses de postguerra. Así, la esperanza de que la región jugara un papel de primera magnitud en la defensa hemisférica, rápidamente dejó el paso a una visión más realista sobre sus efectivas posibilidades en el marco militar global.

Esta reubicación del Continente en la trama estratégica mundial obedeció a dos factores que ocurrieron secuencialmente y que dieron por resultado el que América Latina quedara fuera del enfrentamiento militar-estratégico de las grandes potencias durante casi dos décadas. El primer conjunto de factores se refiere al rápido desarrollo de las fuerzas estratégico-nucleares de las grandes potencias, las que accedieron a un nivel o capacidad de disuasión superior al observado hasta fines de los cincuenta. El desarrollo de proyectiles intercontinentales echó por tierra la esperanza de que América Latina, al quedar más allá de su alcance, fuera una reserva de primera importancia para los Estados Unidos¹.

El segundo factor que redefinió la posición estratégica de América Latina fue el cambio que las modificaciones anteriores introdujeron en las relaciones entre las dos superpotencias. El desarrollo de la capacidad de disuasión nuclear de ambos superpoderes llevó a una progresiva distensión en las relaciones bipolares. Esta distensión se vio reforzada por la emergencia de potencias de segundo rango y por la independencia que comenzaron a adquirir algunos de los aliados tradicionales de ambos polos, tal fue el caso de China en relación a la URSS y de Francia y otros países occidentales en relación a los EE.UU.

Así, durante la Administración Kennedy se formula la estrategia de *respuesta flexible*, especialmente diseñada para lograr una efectiva intervención en conflictos locales de especial interés para los EE.UU.². Posteriormente, la Administración Nixon adapta tal formulación a las nuevas condiciones internacionales y explícita su doctrina de *disuasión realista*, la que si bien no cambia fundamentalmente los elementos constitutivos de la anterior, enfatiza la "negociación desde una perspectiva de fuerza".

Es en este momento que comienza un vuelco de importancia en la formulación estratégica de los EE.UU. la que, como veremos más adelante, se materializa en formulaciones como la *coalición de se-*

¹Cfr. Mayor Theodore Wychoff, "La situación estratégica de América del Sur", *Military Review*, julio 1956.

²Un análisis comparativo de las concepciones estratégicas de los EE.UU. y la URSS en: SIPRI, *Force Reductions in Europe*, Paul Elek, London, 1974.

guridad y su operacionalización en las fuerzas de desplazamiento rápido.

Estos cambios tuvieron como contrapartida una modificación similar en la apreciación soviética acerca del estado de las relaciones militares entre ambas potencias y sus perspectivas futuras. De esta forma, en el período 1964-1973 se introducen cambios importantes en las tesis soviéticas sobre las prioridades dictadas por el enfrentamiento con los EE.UU. La tesis de la *flexibilidad cautelosa* de Brezhnev-Kosygin finalmente establece la necesidad de evitar la guerra nuclear; afirma que la disuasión soviética se basa en su propio poder estratégico nuclear; lo que debía complementarse con una fuerte posición militar en armamento convencional; y una capacidad de desplazamiento a zonas del Tercer Mundo para mantener la función de contención de la presencia estadounidense.

De la confrontación de ambas formulaciones estratégicas se puede apreciar que la voluntad de ambas superpotencias era preservar el sistema internacional de un enfrentamiento nuclear y desplazar la tensión fuera de su territorio hacia aquellas áreas donde se jugaba el balance estratégico mundial, tal era la situación existente en el Tercer Mundo.

En este contexto, América Latina nada o poco podía hacer al interior de un sistema de defensa regional que carecía crecientemente de significación para el propio Hemisferio. Tal situación quedaba claramente establecida cuando se afirmaba que,

"se debería mencionar con toda franqueza que el propósito principal de la ayuda militar pasada y presente para América Latina ha sido de carácter político. Es EE.UU. el que tendrá que soportar la carga de la defensa del Hemisferio Occidental en caso de necesidad. Los países latinoamericanos simplemente no poseen la capacidad ni el equipo para participar, sino marginalmente, en la defensa hemisférica. Ahora que el mito de la defensa hemisférica ha sido eliminado al menos de la formulación de política, sino completamente en la ejecución de la política, procedería una declaración conforme al propósito de la colaboración militar latinoamericana"³.

Tanto el desarrollo de nuevas tecnologías bélicas, nucleares y convencionales, como las nuevas relaciones militares entre la URSS y los EE.UU., dejan a América Latina, desde un punto de vista militar, desprovista de significación. Por tales razones no demora en quedar en evidencia el carácter fundamentalmente no militar, de las relaciones hemisféricas castrenses. Aun cuando la firma del Tra-

³Cfr. James C. Haar. "Ayuda militar para América Latina", *Military Review*, Mayo 1969.

tado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y la de los Pactos de Ayuda Militar (PAM) entre 1952-53, fue cuestionada por algunos sectores, para las FF.AA. latinoamericanas el carácter fundamentalmente político de estos acuerdos sólo viene a aparecer cuando el "sistema militar panamericano" entra en crisis.

En la medida que los EE.UU. saca las debidas conclusiones de su propio planteamiento estratégico e incorpora tales elementos en la ejecución de su política hacia los aliados latinoamericanos, las relaciones militares hemisféricas se concentrarán en la lucha antiguerillera, la acción cívica y la intervención política directa⁴. Sin embargo, estos mismos desarrollos llevarán a las propias FF.AA. del Continente a cuestionar el sesgo unilateralmente político de tales relaciones. Este cuestionamiento se da en un contexto que lo posibilita, tal es la nueva situación política en América Latina. A fines de los sesenta emergen nuevos movimientos de independencia nacional en Perú (1968), Chile (1970), Ecuador (1972), Bolivia (1970), Uruguay (1973), y Argentina (1973). De esta forma, el retroceso de la influencia estadounidense en el plano político hemisférico permite un cuestionamiento formal del "sistema militar interamericano". Tal es el sentido y contenido de la intervención del General Mercado Jarrin en la "x Conferencia de Comandantes en Jefe de los Ejércitos Americanos" (Caracas, 3-7 septiembre, 1973)⁵.

De esta forma culmina un proceso que se había inaugurado en 1968, cuando el Perú rompe el cuasi-monopolio estadounidense como proveedor de armas para América Latina al comprar los aviones "Mirage-5" a Francia. Al mismo tiempo que el TIAR y los PAM quedaban como letra muerta, las FF.AA. estadounidenses comienzan a reformular la estrategia militar en su conjunto. Tal es la formulación que se sintetiza en la llamada *coalición de seguridad*. Sin embargo, el período que media entre la crisis de dirección de la política estadounidense a mediados de los setenta, hasta el encuentro de un nuevo consenso político en 1980, permite que las FF.AA. latinoamericanas redefinan por su propia cuenta los lazos militares internacionales, tanto regionales como extracontinentales. Sobre esto volveremos más adelante.

Los cambios en las relaciones estratégicas entre las superpotencias exigió una adecuación de los conceptos castrenses a la nueva realidad, especialmente en aquellos países principalmente afectados por tales cambios. Por estas razones se indicaba que

⁴Un análisis más detallado de las relaciones militares de América Latina en: Augusto Varas, "Las Relaciones Militares Internacionales de América Latina", Gustavo Lagos (ed.), *Las Relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental*. Ed. Universitaria, Santiago, 1979.

Igualmente, ver: Michael Klare, *War Without End*. Vintage, N. York, 1970.

⁵Cfr. *Estrategia*, Nº 24, septiembre-octubre 1973.

“Una transformación del sistema internacional fuera de las rígidas características de confrontación de una era de guerra fría bipolar en un medio ambiente multipolar más fluido, requiere de una nueva base conceptual para las políticas que gobiernan la ayuda a los aliados... todo esto indica que nuestra filosofía, que sustenta una coalición de seguridad, tiene que ser una de negociación, compensación y esfuerzos por evitar cambios desfavorables en un sistema mucho más complejo y fluido... Es aquí que nuestros conceptos estratégicos para el empleo de potencia terrestre y el programa de ayuda militar se tienen que reforzar mutuamente. La habilidad para establecer rápidamente una creíble presencia americana —sin una movilización principal— es un medio clave por el cual podríamos apoyar a un aliado sin un inadvertido compromiso previo a largo plazo”⁶.

A partir de estas constataciones, las FF.AA. estadounidenses deben modificar su política frente a aspectos tan relevantes como la ayuda a los aliados tanto en armas como en capacitación; el incremento del nivel profesional de la Reserva del Ejército; la reorganización de la Guardia Nacional; la política de adquisición de equipos para las FF.AA.; una redefinición de la presencia estadounidense en Europa; y el redespiegue de las fuerzas aliadas en función de las posibles relocalizaciones de un conflicto en la URSS. Evidentemente una modificación de esta magnitud constituye un plan de desarrollo a largo plazo que compromete a la casi totalidad de los recursos disponibles y niveles de actividad existentes.

En torno a esta nueva perspectiva se van desarrollando nuevos elementos técnicos como el avión de transporte “Galaxy C-5”, capaz de transportar 345 hombres con todo su material logístico y de combate a cualquier región del mundo. Igualmente, se revalorizan las unidades de combate pequeñas y se adaptan las tácticas para sus operaciones. Tal es el análisis que se realiza de la “aproximación indirecta”⁷. Allí se concluye que

“El Ejército de los EE.UU. está orientado primordialmente para combatir contra un enemigo tecnológicamente avanzado usando tácticas convencionales... (La batalla) consistirá en violentos choques de fuerzas móviles armadas con sistemas de armamentos de alto alcance, altamente certeros y extremadamente letales. (Ella) será continua. Implicará tanto operaciones diurnas como nocturnas —en cualquier tipo de condiciones climáticas”⁸.

⁶Teniente Coronel Zeb B. Bradford, “Apoyo del Ejército a la Coalición de Seguridad”, *Military Review*, mayo 1972.

⁷Mayor Robert F. Helms II, (*us Army*), “The Indirect Approach” *Military Review*, septiembre 1978.

⁸*Ibid.*, p. 8.

Todos estos desarrollos tecnológicos y doctrinarios se han traducido últimamente en la creación de *Unidades de Desplazamiento Rápido* (Rapid Deployment Forces, RDF) las que inician sus actividades en 1980 en el estado de Florida. Esta nueva concepción del uso de la fuerza militar en ultramar se extiende incluso a las relaciones con la OTAN, en el seno de la cual se discute la posibilidad de constituir RDFs. conjuntas para operaciones en el Tercer Mundo⁹.

Se puede constatar, en consecuencia, que los cambios operados en la estrategia militar de los EE.UU. implican una relativa disminución de la tensión vis a vis la URSS y un aumento de su capacidad de intervención en conflictos localizados. En la medida que se consolidan estos cambios comienzan a surgir las preguntas acerca de los objetivos que tendrían tales fuerzas o, desde otra perspectiva, los intereses que los EE.UU. podrían ver amagados en un futuro próximo. De esta forma, se establece una estrecha relación entre la capacidad para operar fuera de los teatros tradicionales de enfrentamiento potencial con la URSS y la identificación de los peligros frente a los cuales hay que responder con tales fuerzas de desplazamiento rápido.

Por las razones anteriores, es posible interpretar el estudio por parte de analistas de la política exterior norteamericana por los intereses estadounidenses en el mundo, en especial en el mundo subdesarrollado. Este interés se relaciona con el nuevo consenso que se constituye en los ámbitos de decisión política de los EE.UU., los que se ligan entre sí en torno a la necesidad de "contener" a la URSS en todos los terrenos. Así, la capacidad de intervención de los EE.UU. sin un despliegue de fuerzas principales en cualquier parte del orbe se potencia con la actual disposición de la política exterior estadounidense de enfrentar a la URSS, o a cualquiera de sus aliados, en cualquier escenario. El incidente entre aviones libios y de los EE.UU. sirve para ilustrar este aspecto¹⁰.

Un reciente análisis de los intereses estadounidenses en América Latina indica que en el área de la Cuenca del Caribe los EE.UU. deben proteger el acceso de materias primas hacia sus puertos; evitar la experimentación política en el área, inspirada en un anti-americanismo; ejercer su influencia económica; limitar las actividades soviéticas en el Caribe, especialmente en relación a Cuba; y asegurar la libertad de navegación en el sector. En el Atlántico Sur,

⁹Cfr., Peter Foot, "The Rapid Deployment Force and NATO", *ADU Report*, Vol. 3, Nº 2, March/April 1981.

¹⁰La importancia de estas nuevas fuerzas de intervención ha quedado demostrada en el fracaso del rescate de los rehenes estadounidenses en Irán, al igual que en el caso de la intervención soviética en Afganistán. Esta comparación permite apreciar la importancia para los EE.UU. de desarrollar tales fuerzas.

¹⁰Este análisis se ha basado en: Margaret Daly Hayes, "Security to the South: us Interests in Latin America", *International Security*, summer 1980.

los Estados Unidos deben mantener abierto el tráfico marítimo para su provisión de recursos estratégicos; minimizar el impacto de la presencia de la URSS en la medida que ello altera el balance Este-Oeste; y desarrollar las relaciones con los poderes regionales en esta perspectiva. Sus intereses en la costa occidental de Sudamérica serían menos importantes, sin embargo, los países allí localizados son vistos como áreas de apoyo logístico para operaciones navales en caso de necesidad; proporcionan materias primas y podrían sustituir a otros proveedores en casos calificados.

En suma, si se pudieran agrupar los intereses estadounidenses en la región ellos dicen relación con las facilidades de tránsito aéreo y marítimo; estabilidad política interna favorable a los EE.UU.; y, eventualmente en caso de conflicto, uso de la infraestructura bélica para apoyo logístico y reparaciones de emergencia.

Aún cuando estos intereses no se diferencian grandemente de otros análisis realizados con anterioridad¹¹ se podría decir que, por una parte, representan el límite inferior de lo aceptable por los EE.UU. en la actualidad en algunas áreas del hemisferio. Por otra parte, las características de estos intereses los hacen ser especialmente aptos para ser protegidos por las actuales fuerzas de desplazamiento rápido.

Sin embargo, más importante que lo tolerable o no por los EE.UU. en la región, es el papel que implícitamente le asignan a las FF.AA. latinoamericanas en esta nueva formulación estratégica. Ello permite que las instituciones castrenses latinoamericanas se reinserten, *bajo otras condiciones*, en el esquema de seguridad militar de los EE.UU. Se llega así a una nueva fase de las relaciones militares hemisféricas que intentaremos caracterizar.

LAS NUEVAS RELACIONES DE PODER EN AMÉRICA LATINA

Con posterioridad al quiebre militar interamericano, las FF.AA. latinoamericanas quedan relativamente libres de la influencia estadounidense y establecen un sinnúmero de nuevas relaciones a nivel internacional. Uno de los aspectos más notables de esta diversificación es la importación de armamento desde una variedad creciente de países desarrollados. La mera importación de armamentos no expresa toda la complejidad de la trama que se establece en este tipo de intercambio. Así, no sólo se transfieren armamentos o sistemas de ellos, sino que se le ofrecen a las FF.AA. de la región nuevas doctrinas militares, formas de inserción políticas diferenciales, e ideologías corporativas de diverso signo.

¹¹Ver, por ejemplo, Brigadier General Edward B. Atkeson, "Un nuevo concepto de defensa: su relación con la seguridad de EU", *Military Review*, mayo y junio, 1976.

Aun cuando la presencia militar soviética en el área no ha aumentado sustancialmente, la mantención de la ayuda militar y ventas de armas al Perú ha tenido un efecto de cierta importancia en países de la región como Argentina, quien se muestra interesada en la adquisición de material soviético. Con posterioridad a los enfrentamientos peruano-ecuatorianos, Perú recibió la visita de altos oficiales de la Fuerza Aérea Soviética, después de la compra de cazas-bombarderos "Sukhoi" y el entrenamiento de pilotos en la URSS. Igualmente, el desempeño de los tanques soviéticos en el mismo conflicto mostró a las FF.AA. argentinas la posibilidad de acceder a las mismas fuentes de abastecimiento en caso de una crisis¹².

Esta ampliación del aprovisionamiento de armas soviéticas a la región, más allá del permanente flujo hacia Cuba, se ve posibilitado por las relaciones económicas que la URSS ha desarrollado con América Latina. En el caso de Argentina, si bien lo más destacado es la compra soviética de granos, no debe dejar de evaluarse la provisión de material para el programa nuclear argentino, tal como la compra de cinco toneladas de agua pesada realizada en la URSS¹³.

Las relaciones que la Argentina ha desarrollado con la URSS le ha permitido desplegar una iniciativa regional de importancia. Así, como subproducto de su programa nuclear Argentina puede accionar regionalmente proveyendo de asistencia a Ecuador y Perú, suministrando a este último uranio enriquecido al 20% para el *Centro Nuclear de Huarangal*¹⁴. Igualmente, se desarrollan relaciones con otros centros de poder regional, tal es el caso del posible acuerdo de construcción bajo licencia del tanque argentino "TAM" en México, aspecto analizado durante el viaje del Ministro de Defensa mexicano a la Argentina en 1980. Licencias similares se estudian para construir el avión "Pucará" en Venezuela.

Indudablemente, la presencia regional argentina responde a una iniciativa equivalente y quizás de mayor envergadura desarrollada por Brasil en la región. El desarrollo de su industria de armamento¹⁵ le ha permitido compensar lentamente el ya crónico déficit comercial exportando armas a América Latina, como a Africa, China, Medio Oriente y el Sudeste Asiático (Malasia). La autorización federal para la operación del avión "Bandeirante" en territorio

¹²Cfr. *Latin America Regional Report*, May 6, 1981.

¹³Ibid.

¹⁴Un análisis más detallado de este tipo de relaciones en: Augusto Varas, "Las Nuevas Relaciones de Poder en América Latina: escenarios y prospectiva", *Documento de trabajo*, FLACSO, 1980.

¹⁵Un estudio de la industria militar brasileña en: Clovis Brigagao, "Brazil's Foreign Policy, Development and Military Industry", VII IPRA General Conference, Frankfurt (RFA), 1979.

Un análisis de la industria militar en América Latina en: Augusto Varas, "Relaciones Hemisféricas e Industria Militar en América Latina", *Documento de Trabajo*, FLACSO, 1981.

estadounidense dará un nuevo impulso a la industria aeronáutica brasileña.

La expansión de sus ventas militares ha permitido al Brasil, fuera de compensar déficit, establecer nuevas y más fluidas relaciones militares internacionales. Así, se proyecta la construcción del avión "AMx" en conjunto con Aeritalia-Aermacchi en el cual Suecia ya ha mostrado interés. Por su parte, Francia negocia la compra de aviones "Xingú" y lo mismo haría Bélgica. Las relaciones internacionales de Brasil se amplían con el convenio de asistencia nuclear firmado con una subsidiaria de la *Siemens* alemana.

La existencia de estos dos grandes centros de poder regional han alterado radicalmente las relaciones militares en América Latina. Ello en el contexto de una crisis político-militar en los EE.UU., de la cual recién comienzan a salir. Es en este marco que países como Argentina y Brasil pueden diversificar sus relaciones y, al mismo tiempo, incrementar sus posiciones de poder internacional por sobre la media regional.

En torno a estos dos grandes centros de poder se rearticula un conjunto de relaciones intrarregionales que adquieren un carácter altamente cambiante y volátil de acuerdo con las variables condiciones políticas internas. Sin embargo, en torno a Argentina y Brasil se pueden discernir algunos sistemas de relaciones estratégicas que han sustituido, en la práctica, la integración militar impulsada por los EE.UU. en los años cincuenta y sesenta.

La iniciativa argentina, que incluye a poderes extracontinentales como la URSS y China y que se consolida en las relaciones con Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela y México, se ve compensada por la articulación de una mayor variedad de relaciones extracontinentales del Brasil.

Sin embargo, las relaciones militares brasileñas con Chile, Colombia y Paraguay difícilmente compensan la variedad y riqueza de los niveles alcanzados por la iniciativa argentina a niveles regionales.

No obstante, el peso económico en la región puede equilibrar los desafíos político-militares que le plantea la dinámica diplomacia argentina. Esta presencia, que no se siente con toda su fuerza en la región, producto de la protección de las economías en algunos casos o de la alta competitividad de mercados totalmente abiertos, se muestra en toda su magnitud en la envolvente iniciativa económica brasileña en África, el Medio Oriente y el Sudeste Asiático. En esta región Brasil no sólo exporta armas y bienes de uso civil, sino que ha comenzado a exportar asistencia técnica a rubros tan sensibles para su economía como la industria petrolera, y la obtención de alcohol de la caña de azúcar¹⁶.

¹⁶Cfr. *Latin America Regional Report*, May 29, 1981.

En suma, sea por el despliegue de una iniciativa diplomático-política o de una mayor presencia económico-comercial, tanto a niveles intrarregionales como extracontinentales, las relaciones estratégicas en América Latina comienzan a estar fuertemente determinadas por la presencia de estos nuevos polos regionales de poder.

El resto de América Latina tiende a observar desarrollos similares. Aun cuando no es posible encontrar otros poderes regionales equivalentes, existen otros polos de iniciativa político-militar de importancia, tales como Cuba, Venezuela y, recientemente, México.

El papel político-estratégico de Cuba en el hemisferio no es nuevo. Desde la Revolución Cubana ha venido ejerciendo una importante influencia en la región, sea a través del apoyo a los movimientos de independencia nacional, sea enfrentando a los EE.UU. en zonas sensibles para la estabilidad de las relaciones hemisféricas estadounidenses. Tal ha sido su postura frente al Canal de Panamá, Puerto Rico y Centroamérica. En el último tiempo la estabilización de sus relaciones con México, Grenada, Guyana y Nicaragua le ha permitido contrapesar el debilitamiento de sus relaciones con países sudamericanos como Ecuador y Perú. Desde este punto de vista, Cuba es un permanente foco de iniciativas regionales, especialmente referidas a la Cuenca del Caribe. Sin embargo, su influencia estratégico-militar en África es la que le ha significado desempeñar un papel político internacional de mayor envergadura.

La política africana de Cuba es relativamente antigua. Si bien la cooperación cubana con la URSS en los setenta se ha incrementado en esta área, ello no ha significado un cambio sustancial de su política. Esta ha permanecido constante desde 1961, cuando Cuba tenía misiones militares en Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Congo y Zaire y tropas en Argelia¹⁷. Posteriormente, la ayuda militar a Angola y Etiopía no inició la internacionalización del conflicto, sino respondió a la presencia de EE.UU., Zaire y Sudáfrica en Angola; y de Somalia, Sudán, Egipto y Arabia Saudita en Etiopía. Igualmente, su asistencia técnico-militar a las guerrillas en África no se ha opuesto a la transición pacífica en lugares como Namibia y Sudafrica¹⁸.

El papel que tiene al interior del movimiento de los no-alineados, junto a su presencia regional e internacional, constituyen a Cuba en factor de poder siempre presente en la política hemisférica. La posible exclusión de Cuba en un nuevo "Plan Marshall" para el Caribe se ha constituido en un punto de efectiva fricción en las relaciones entre México y los EE.UU. Todo muestra que la presencia cubana en el área caribeña es un dato para cualquier política que se quiera realizar en la zona y representa un permanente desafío

¹⁷*The Defense Monitor*, enero 1980, pp. 22-23.

¹⁸Cfr. Interamerican Policy Group, "The us and the Caribbean Basin: Policy Alternatives for the 80's", Washington, 1980.

a los intentos estadounidenses por eliminar sus factores de inestabilidad en el área.

Frente a Cuba, Venezuela intenta una respuesta con otras características. En efecto, después de la crisis petrolera, las FF.AA. venezolanas han iniciado un amplio plan de renovación y ampliación de sus capacidades bélicas. Así, en 1979 Venezuela dio cuenta del 10,7% del gasto militar sudamericano, quedando a los niveles de Chile y Perú, importando significativas cantidades de material marítimo y aéreo, y comenzando a desarrollar su propia industria militar.

El armamentismo venezolano obedece al papel político que comienza a jugar después del quiebre de la hegemonía estadounidense en la región. Enfrentada a Cuba en la misma zona, Venezuela se auto-erige en barrera de contención de las fuerzas anticapitalistas. Las dos últimas administraciones comparten este mismo objetivo, con lo cual Venezuela ha podido accionar políticamente tanto en el Pacto Andino, como en el SELA, el área centroamericana y del Caribe. Junto con su despliegue político-militar utiliza el petróleo para influir económicamente en el área, impulsando la venta subsidiada de crudo a los países de la zona en conjunto con México.

Aun cuando México ha desempeñado históricamente un papel fundamentalmente político en la zona centroamericana y caribeña, el desarrollo de su producción petrolera y la constatación de sus reservas de crudo han modificado su peso político relativo. Ello ha motivado que las FF.AA. mexicanas hayan modificado sus posturas pro-desarme en la región por un lento pero firme proceso de armamentismo que implica el desarrollo de una industria militar propia y capacidades de investigación y desarrollo adecuadas a sus necesidades¹⁹.

Estas nuevas realidades le permiten comenzar a jugar un papel regional que continúa las orientaciones de política exterior tradicionales, pero que las potencia enormemente. Así, México comienza a pesar fuertemente en la política regional, constituyéndose en un nuevo elemento en el cuadro de los intereses que los EE.UU. consideran necesario proteger.

De acuerdo a los desarrollos anteriormente analizados, se puede concluir que el sistema de relaciones estratégicas en América Latina se encuentra altamente diversificado, diferenciándose del anterior "sistema militar interamericano" en aspectos fundamentales.

Tanto la diversidad de lazos con potencias extracontinentales, como la compleja trama de influencias y relaciones con países tanto de la región como fuera de ella, constituye una nueva realidad con-

¹⁹Cfr. Augusto Varas y Fernando Bustamante, "El Efecto de la Investigación y Desarrollo en la Transferencia de Tecnología Bélica al Tercer Mundo", manuscrito presentado a la UNESCO.

tinental frente a la cual las instituciones armadas en cada país latinoamericano reacciona correspondientemente.

LA REINSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL MARCO ESTRATÉGICO MUNDIAL

La crisis del sistema de defensa hemisférico, las nuevas concepciones y realidades estratégicas tanto de las FF.AA. estadounidenses como latinoamericanas, han tenido como resultado un sistema de relaciones militares hemisféricas que, si bien se diferencia en importantes aspectos de la situación observada en los años cincuenta y sesenta, tiene algunos elementos que permiten pensar en cierta continuidad.

Desde el punto de vista de los EE.UU., si bien su influencia y control político-militar se ha visto fuertemente disminuido, la reacción estadounidense a las nuevas realidades hemisféricas le han permitido reestablecer una relación profesional con las FF.AA. latinoamericanas en un plano primordialmente militar, el que no está totalmente exento de connotaciones político-ideológicas. Sin embargo, aun cuando es posible discernir elementos de continuidad y cambio, el cuadro final que arroja el conjunto de modificaciones analizadas es el de un nuevo sistema de relaciones militares hemisféricas.

Un primer elemento constitutivo de esta nueva realidad es la reaparición de viejas aspiraciones geopolíticas que habían permanecido quietas durante la vigencia del "sistema militar interamericano". En ese período los términos colectivos y hemisféricos terminaron por inhibir la histórica reivindicación geopolítica de cada una de las FF.AA. latinoamericanas. Sin embargo, la crisis de este sistema y la diversificación de los lazos militares internacionales actuaron conjunta y combinadamente para revivir tales intereses.

De esta forma, las FF.AA. latinoamericanas reaparecen en la vida nacional no sólo para asumir funciones gubernamentales, sino para definir autoritariamente los "intereses nacionales" a partir de sus propias concepciones corporativas. Un breve análisis de estas formulaciones ilustrará nuestras afirmaciones.

Aun cuando se pueden identificar varias concepciones geopolíticas en América Latina, interesa destacar aquellas que se constituyen en ideas-fuerzas para las respectivas FF.AA., las que tienden a orientar la gestión gubernamental en torno a esos elementos. Así, es posible identificar un pensamiento brasileño que concibe al Brasil como un archipiélago consistente en una serie de islas y penínsulas (incluyendo el "portaviones del nordeste") las que deben estar unificadas efectivamente para permitir el desarrollo del interior. Se concibe el área del Matto-Grosso-Paraguay-Bolivia como el núcleo o zona de unión que debería quedar bajo control brasileño para permitirle jugar un papel continental predestinado. El desarrollo

del poder marítimo es un complemento necesario para desempeñar su papel en el Atlántico Sur²⁰.

Por su parte, las FF.AA. argentinas se preocupan por la expansión y hegemonía brasileña y las relaciones Brasil-EE.UU. Desde esta perspectiva Argentina tendría un papel natural de líder en el Cono Sur, el que lograría a través del desarrollo de su poder marítimo focalizado en el Atlántico Sur, opuesto al énfasis terrestre brasileño.

Frente a la Argentina, las FF.AA. chilenas se orientan al desarrollo de su poderío naval proyectando su poder en el Pacífico Sur, controlando el Estrecho de Magallanes y manteniendo la soberanía en el sector antártico que reclama.

Se pueden identificar otras escuelas geopolíticas menores que en el caso de Bolivia, Perú y Ecuador se identifican con intereses nacionales de salida al mar, el control de la Cuenca del Amazonas y la recuperación de los territorios perdidos en la guerra de 1942, respectivamente.

Finalmente, habría un pensamiento geopolítico centroamericano proveniente del *Consejo Centroamericano de Defensa*, que argumenta la unidad de Centroamérica como consecuencia lógica de realidades geopolíticas y estratégicas.

La vigencia de estas formulaciones tiene efectos pertinentes y se expresa en aquellos casos de conflicto interestatal directo o potencial. Así, la reciente guerra peruano-ecuatoriana; el conflicto aún no resuelto entre Chile y Argentina; la disputa entre Colombia y Venezuela por la delimitación de aguas; y la reclamación argentina de las islas Malvinas, muestran que la reactivación de las formulaciones geopolíticas y su conversión autoritaria en intereses "nacionales" afecta fuertemente las relaciones estratégicas interestatales, especialmente las relaciones entre las FF.AA. de la región, las que comienzan a oponerse entre sí por la reactivación de viejas disputas fronterizas o nuevas aspiraciones hegemónicas regionales.

Un segundo elemento que constituye a esta nueva realidad estratégico-militar regional, es la tendencia a buscar convergencias y afinidades entre los distintos establecimientos militares aun cuando esté se haga al margen de las rivalidades anteriormente mencionadas. Si bien los EE.UU. pueden objetar las relaciones militares que las FF.AA. latinoamericanas han establecido con otras potencias extrarregionales, el desarrollo de operaciones conjuntas tales como las de UNITAS, AGUILA y HALCON VISTA crean un clima favorable para restablecer las relaciones debilitadas, o en algunos casos, interrumpidas²¹.

²⁰El análisis de las escuelas geopolíticas se ha basado en: Jack Child, "Geopolitical Thinking in Latin America", *Latin America Research Review*, Vol. 14, Nº 2, 1979.

²¹Cfr. General George Brown (USAF) Chairman Joint Chief of Staff, "us Military Posture for the FY 1979", Washington, 1978.

Desde el punto de vista estadounidense, esta cooperación profesional interamericana puede llevar a cierta complementariedad de intereses con FF.AA. latinoamericanas, con un nivel de modernización muy superior al pasado, para defender ciertas áreas de la región. Un buen ejemplo de esta convergencia fueron los ejercicios navales conjuntos en el Atlántico Sur, en los cuales participaron unidades venezolanas, brasileñas, argentinas y sudafricanas junto a otras de la OTAN. En estas maniobras quedó de manifiesto la posibilidad de compatibilizar intereses estratégicos sin tener que formalizarlos en acuerdos. Tal es el caso de un eventual Tratado del Atlántico Sur, inaceptable para Brasil puesto que la participación sudafricana en él perjudicaría su presencia en el resto de los países del Africa.

Este tipo de vínculos permite que los EE.UU. compensen la presencia soviética tanto en Perú como en Argentina, entregando una capacitación profesional a un nivel que difícilmente podría ser otorgada por la URSS en las mismas condiciones.

De esta forma, la reinserción de las FF.AA. latinoamericanas en un nuevo sistema de relaciones estratégicas continentales se caracteriza por su inclusión no en términos primariamente políticos, sino principalmente profesionales. La posibilidad de que estos vínculos se proyecten a una concertación mayor con los EE.UU. en el plano estratégico dependerá tanto de las condiciones políticas internas en cada país de la región, como de la capacidad de las FF.AA. estadounidenses para ofrecer mejores condiciones de capacitación y su industria de armas ofrezca iguales o mejores condiciones que las rivales europeas. El contrato de co-producción entre EE.UU. y Brasil para la fabricación del "F-5E Tigger II" de la Northrop, es un buen ejemplo de estas nuevas orientaciones.

Así, la estabilización de un nuevo sistema de relaciones militares hemisféricas pasa por una *reinserción negociada* de las FF.AA. latinoamericanas en una flexible estrategia estadounidense de defensa de un número reducido, pero vital, de intereses tanto en el Caribe, como en el Atlántico y el Pacífico Sur.

Como contrapartida de esta reinscripción, negociada con cada una de las instituciones armadas del continente, la nueva complementariedad de intereses que se logre deberá respetar el cambiante cuadro de alianzas intrarregionales.

Aun cuando es posible que algunas FF.AA. latinoamericanas logren un nivel de compatibilidad estratégica con los actuales intereses de los EE.UU. en la región, difícilmente esta convergencia castrense podrá proyectarse hacia estructuras permanentes equivalentes a las del pasado o a revitalizar deprimidas estructuras pre-existentes. Ello, producto principalmente de los heterogéneos sistemas de relaciones castrenses continentales que coexisten y se

orientan en función de la iniciativa de los respectivos polos de poder.

Las relaciones castrenses intrarregionales se ordenan en torno a dos ejes que no siempre tienden a coincidir. El primero es el eje ideológico-militar que de alguna manera sigue sirviendo de vínculo entre instituciones potencialmente opuestas. Así, a pesar de las rivalidades con Brasil, Argentina intenta una convergencia político-ideológica entre ambos países fundamentada en la afinidad de sus gobiernos en materias internas, las que se tratan de proyectar al plano internacional. Producto de ello, las armadas de ambos países han decidido realizar anualmente los ejercicios navales efectuados bianualmente con el nombre de operación "Fraterna", y el Almirante Armando Lambruschini ha afirmado que ambas naciones se podrían convertir en "un centro de poder" con una poderosa ideología antimarxista²². Desarrollos similares se pueden observar en el caso de las FF.AA. chilenas, las que recientemente intentan estabilizar su presencia en Centroamérica a través de una mayor vinculación con El Salvador y Honduras. La visita reciente del Vicecanciller chileno al área así lo estaría indicando.

Un segundo eje de articulación estratégico-militar es el geopolítico. Así, la anterior tendencia convergente es contradicha por el ex Comandante en Jefe del Ejército argentino en su visita a Uruguay, ocasión en la cual insistió en la total identidad entre los ejércitos argentino, chileno, paraguayo y uruguayo, en un intento de frenar la presión brasileña sobre el Pacto Andino, área de especial influencia argentina²³. Tensiones parecidas dificultan las relaciones entre las FF.AA. venezolanas y brasileñas, las que a pesar de afinidades ideológicas importantes, se ven separadas por la fuerte presencia brasileña en la frontera oriental venezolana.

En suma, la reinserción de las FF.AA. latinoamericanas en la estrategia defensiva estadounidense dependerá de la forma cómo se logren conciliar diversos intereses en un marco altamente fluido, más que en la imposición de acuerdos colectivos. Aun cuando es difícil que las instituciones armadas de la región se integren a otro esquema de intereses estratégicos, la prescindencia frente a los intereses estadounidenses sería una pérdida que los EE.UU. parecen no estar dispuestos a conceder. En consecuencia, el escenario más probable

²²*Latin America Regional Report*, August 1, 1980.

Este eje ideológico-político también queda en evidencia en el acuerdo recién suscrito entre el Ejército Argentino y el us Army, quienes acordaron un sistema permanente de consulta para "hacer frente a la ofensiva marxista en el Continente. La decisión fue adoptada durante una reunión celebrada entre el Jefe del Estado Mayor del Ejército norteamericano, general Edward Meyer, y el Comandante en Jefe del Ejército Argentino, Teniente General Leopoldo Galtieri". *Defensa*, julio 1981.

²³Cfr. *Defensa*, Nº 21, enero 1980.

pareciera ser el de una permanente presión de los EE.UU. sobre las FF.AA. regionales, tanto en términos profesionales, como proveedor de tecnología militar, en una decidida competencia con competidores extrarregionales, al interior de un sistema de vínculos militares regionales diversificado y cambiante.

CONCLUSIONES

Aun cuando del análisis anterior se desprenden las conclusiones más importantes respecto del nuevo marco de relaciones estratégico-militares, se podría sintetizar el argumento indicando que la diversificación de los lazos militares internacionales; el mayor nivel de modernización y capacidad bélica instalada de los establecimientos militares latinoamericanos; la flexibilidad de los cambiantes esquemas de alianzas intrarregionales; y la reinserción negociada de las FF.AA. de la región en la estrategia estadounidense de defensa, tiene consecuencias no sólo internacionales sino que pueden afectar el carácter de los propios institutos armados.

En la medida que los ámbitos de homogenización política de las FF.AA. latinoamericanas se han visto debilitados y parte importante de éstas ya no participan de ellos —casos de Chile, Argentina y Brasil— los encuentros de Comandantes en Jefe ya no tienen el mismo carácter, ni permiten una convergencia estratégica regional. De esta forma, la Junta Interamericana de Defensa pierde su capacidad de convocatoria y las actividades del Colegio Interamericano de Defensa se ven desprovistas del carácter elitista inicial.

Frente a esta consecuencia de la reestructuración de los lazos militares hemisféricos, las FF.AA. de la región establecen contactos y profundizan relaciones con institutos castrenses tan diversos como son los soviéticos, israelitas, franceses, italianos, etc. En el contexto de una ausencia de ámbitos de homogenización ideológico-corporativa, las influencias internacionales sobre las instituciones armadas del Continente no demorarán en mostrar sus efectos. Sin entrar en un análisis de este tipo, es posible afirmar que un posible producto de estas nuevas relaciones sea el cuestionamiento que, en la práctica, va a enfrentar el generalizado mito de unas FF.AA. portadoras de los valores esenciales e intocados del ser nacional.

El redimensionamiento de las FF.AA. latinoamericanas como un aparato del Estado, sujeto a las condiciones generales que imperan en cada una de las situaciones políticas locales, erosionará la base ideológica de una formulación del "interés nacional" a partir de autoritarias afirmaciones castrenses.

De esta forma se trizará la idea de unas FF.AA. síntesis de la nacionalidad, con lo cual el apoyo militar a determinados proyectos y programas políticos internos quedará cada vez más librado a la

capacidad de influencia que las fuerzas portadoras de ellos logren al interior de los cuarteles.

La modernización y profesionalización de las FF.AA. tenderá a traducirse en un proceso de corporativización más pronunciado en la medida que se desactiven los mecanismos institucionales que permiten la conversión y manipulación ideológica de ellas. Por estas razones, es posible que los futuros desarrollos castrenses vayan a estar cada vez más determinados por la presencia que en su seno logren los elementos políticos e ideológicos provenientes de los respectivos campos de lucha. Tales desarrollos continuarán ubicando a las FF.AA. del Continente en un destacado lugar de los respectivos escenarios políticos locales.

En consecuencia, la transnacionalización de las relaciones militares regionales podría tener como efecto una cada vez mayor determinación nacional de las instituciones armadas en cada país del Continente.