

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y
POLITICAS DE DEFENSA
EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS
ANDRES FONTANA
FERNANDO BUSTAMANTE
THOMAZ GUEDES DA COSTA
JUAN VELIT
CARLOS MARIA LEZCANO
ANDRES SERBIN
ALBERTO MULLER ROJAS
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON
EMILIO MENESES
MARIO BARROS VAN BUREN
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEA) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEA

Inscripción N° 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

PRESENTACION	I
LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL Augusto Varas	1
PRIMERA PARTE	71
AMERICA DEL SUR	
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989 Andrés Fontana	73
LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA Fernando Bustamante	117
LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA Thomaz Guedes da Costa	193
EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU Juan Velit Granda	211

POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY Carlos María Lezcano	249
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA Andrés Serbin	269
EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO Alberto Müller Rojas	317
SEGUNDA PARTE	355
CHILE	
DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE VA Rigoberto Cruz-Johnson	357
PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA Emilio Meneses	365
CHILE Y EL OCEANO PACIFICO Mario Barros van Buren	443
LAS MISIONES DE LA ARMADA VA Jorge Arancibia Reyes	467
AUTORES	493

SEGUNDA PARTE

CHILE

**DEFENSA NACIONAL Y
POLITICA DE DEFENSA
EN CHILE**

VA Rigoberto Cruz Johnson

El apasionante tema de las políticas de defensa ha dado origen últimamente a un gran número de discusiones, artículos, conferencias y seminarios. Versados autores, elocuentes expositores han expresado sus puntos de vista sobre la materia, con diferentes grados de entusiasmo, desde el plano meramente académico, hasta casos en que se ha caído en un nivel confrontacional, digno de mejor causa. El hecho es que, quien más, quien menos, todos nos sentimos de alguna manera involucrados en este sensitivo aspecto de la problemática nacional.

En general, el estamento civil percibe que las Fuerzas Armadas aún mantienen un apreciable grado de poder político y hay ciertos actores políticos y analistas que buscan forma de neutralizarlo. Para hacerlo, plantean fórmulas tendientes a asumir el control civil sobre las Fuerzas Armadas, por la vía de redefinir sus roles en la institucionalidad nacional, reducir sus presupuestos y subordinar a sus altos mandos, a través de cambios en la legislación pertinente y la dictación de adecuadas políticas de defensa.

Sin embargo, resulta interesante constatar que quienes muestran la mayor vehemencia en objetar los gastos o la orgánica de la Defensa Nacional, son representantes de corrientes ideológicas que, revestidas de un ropaje de pacifismo, buscan establecer formas de convivencias contrarias a la estabilidad de las instituciones, a la jerarquía y a la autoridad. En otras palabras, no les convienen las Fuerzas Armadas tradicionales, profesionales y sólidas, diseñadas en torno a la defensa de los grandes intereses nacionales, sino en cambio buscan contar con cuerpos armados obedientes a sus designios o doctrinas, diseñados para mantener el orden interno y el poder de sus jerarcas. Hablan entonces de reasignar los recursos y plantean Fuerzas Armadas democráticas, al servicio del pueblo y de bajo costo, falacias que sólo ocultan cuerpos armados al servicio del partido gobernante y con capacidad básicamente represiva.

No obstante, la historia les resulta adversa y lo ocurrido recientemente en la Unión Soviética es sintomático. Al respecto,

hace tiempo atrás se escuchó la seria preocupación que tendría China Comunista, que sus Fuerzas Armadas pudieran no ser tan obedientes al Partido como conviene a sus objetivos y para asegurarse de ello habrían reestructurado los altos mandos y otorgado a las tropas bonificaciones de sueldo especiales, denominados bonos de lealtad.

Un viejo adagio plantea que los países sólo tienen las Fuerzas Armadas que se merecen y reciben de ellas sólo el grado de seguridad compatible con los recursos que estén dispuestos a invertir en su desarrollo y mantención. La capacidad para emplearlas requiere de estadistas que tengan la voluntad de utilizar las Fuerzas Armadas de su país, tras el logro de mejorar la situación estratégica y dar satisfacción a los grandes objetivos nacionales. Surge así la expresión del gobernante capaz, que no es otra cosa que la idea de que la autoridad suprema del Estado conozca cabalmente la problemática, conduzca y oriente en tal sentido, la política de defensa de la que es el último responsable.

Pero no basta con ello. Se requiere también que la comunidad nacional lo comprenda y acepte y apoye los esfuerzos, sacrificios y recursos que tal política demanda. Que respete, quiera y apoye a las Fuerzas constituidas para su propia defensa. Generaciones pretéritas tenían por costumbre el destinar sus hijos mayores a la profesión militar y al sacerdocio; los siguientes a los profesionales liberales y actividades económicas. Miraban el asunto con una visión estratégica natural, el crucial problema de que hacer primero, atacar o defenderse. Obviamente, optaban por esto último y se preparaban para fortalecer sus Ejércitos y su religión, bajo cuyo amparo podían crecer y progresar en orden y armonía. Sabia combinación que dio a los caballeros la espada, cuya hoja representa la fuerza y cuya cruz, que protege la mano del que la empuña, la religión que enmarca la legitimidad de su uso.

Pero esta misma religión es la que plantea la actitud racional que orienta una sana política de defensa y que constituyen el fundamento de la existencia de las Fuerzas Armadas: la defensa de la patria.

La actitud defensiva requiere de fuerzas disuasivas y las fuerzas disuasivas deben gozar de credibilidad para ser tales. La credibilidad requiere de fuerzas suficientes, capacidad para emplearlas y la voluntad de hacerlo.

Los dos primeros elementos han sido cubiertos en otros foros. La voluntad de hacerlo nos lleva a estudiar las situaciones que afectan al país en relación con sus intereses nacionales y los vecinos o los grandes potencias, tanto en lo político, como lo económico. Aparece así la necesidad de investigar los posibles conflictos, la percepción de ellos por parte de cada país y su validez en el momento que se vive, así como en el futuro que se vislumbra.

Hemos podido apreciar que subsisten factores de inestabilidad, resabios o rencores del pasado, así como intereses encontrados que pueden dar origen a posibles conflictos entre países y sus vecinos, como también con otros no tan cercanos, pero orientados a imponer o defender sus intereses en nuestro continente.

Hemos igualmente visto que, no obstante el cambio en la situación mundial, la caída del muro de Berlín, el término de la guerra fría y la distensión entre las dos superpotencias, la unipolaridad resultante envuelve serios factores de riesgo y de amenaza para nuestra soberanía e intereses y que la posibilidad de situaciones de crisis o de conflictos, no puede de modo alguno, considerarse como superada.

Es evidente que un adecuado manejo de estas situaciones, es lo que conducirá a una convivencia pacífica, pero la capacidad con que nuestros estadistas y diplomáticos puedan resolverlas en beneficio de los intereses nacionales, estará en buena medida basada en el apoyo que tengan y sientan, de las Fuerzas Armadas de sus respectivos países.

¿Cómo vemos los chilenos este problema? ¿Qué pensamos hacer para enfrentarlo? ¿Cuánto podemos o debemos invertir para hacerlo? ¿Dónde están los potenciales adversarios?

Estamos hoy enfrentados al desafío de pensar si la fundamentación y el gasto que Chile destina a su defensa, son

valiosos y adecuados a la realidad nacional, así como al entorno internacional.

Al efecto, me parece oportuno citar que el afamado escritor chileno don Joaquín Edwards Bello escribió, refiriéndose al carácter de los chilenos, que existe en nuestros connacionales lo que llamó "*la tentación de morir*", al hacerlo expresó que, mientras los argentinos quieren ser cada vez más argentinos y los peruanos cada vez más peruanos, los chilenos quieren ser a veces menos chilenos, es decir, más pacifistas, más americanistas y más internacionalistas.

Esta particularidad de nuestro carácter llevó al país, en momentos de nuestra historia en que se sintió seguro, a disminuir su Ejército, a vender las naves de la Escuadra y a cerrar la Escuela Naval, por considerar que representaban gastos injustificados y que ahorrarían o aportarían recursos para otras necesidades del Erario Nacional.

Sin embargo, cada vez que ello ocurrió, el país debió enfrentarse a situaciones de crisis, que desembocaron en conflictos armados y se hizo necesario reforzar el Ejército, reactivar la Escuadra y reabrir la Escuela Naval.

Cada vez que el país debió reorganizar sus fuerzas, debió incurrir en ingentes gastos y debió enfrentar situaciones de debilidad inicial que pusieron a la nación en grave peligro. Finalmente, nuestros gobernantes aceptaron la validez de tener Fuerzas Armadas permanentes, formadas por soldados y marinos profesionales, que sirvieran de garantía para la paz, el desarrollo, la defensa y la seguridad de la nación.

Pero la tentación de morir, propia de nuestro carácter, nos lleva a veces a pensar que, en lugar de estas fuerzas, basta con lograr adecuados acuerdos internacionales y tratados, que las vienen a hacer injustificadas y hasta innecesarias.

Esa engañosa sensación de tranquilidad nos hace olvidar que realmente no existen países hermanos y siempre amigos, como sustentan los idealistas, pacifistas y poetas, sino que hay países con intereses comunes y otros con intereses contrapuestos.

Cuando la contraposición de intereses se hace intolerable, sobreviene la crisis y es que esa etapa de las relaciones internacionales cuando el Estado necesita apoyarse en sus Fuerzas Armadas para que ellas, con su capacidad disuasiva, permitan al estadista capaz y al diplomático hábil y responsable, lograr el éxito en la defensa de los intereses y objetivos nacionales.

No hay tratados mágicos, inviolables, ni eternos. Es cierto que los hay buenos, y otros no tanto, pero su validez perdura solamente en la medida que las partes contratantes estén dispuestas a honrar su palabra y a cumplir sus acuerdos. Si ello no ocurre, sobreviene la crisis y si ella no es bien manejada, el conflicto armado. He ahí el fundamento, la justificación del gasto en Defensa Nacional.

Pero cada país es distinto, cada país tiene sus propios intereses nacionales y objetivos permanentes o metas por alcanzar para el bien común de sus pueblos, que a veces no son cabalmente entendidos o aceptables, para quienes no les son propios. Es por ello que el estudio de las situaciones particulares de nuestros países resulta de tanto interés y que las percepciones de conflicto de cada uno, así como de su actitud ante ellas, en forma de políticas de defensa y gastos en armamentos, merecen nuestra más dedicada atención.

De las ponencias presentadas, así como en el Foro mantenido se hace patente la interacción que existe entre los objetivos nacionales y los esfuerzos militares que desarrollan los países para apoyarlos, en la medida de sus capacidades.

Si bien el gasto social se ve atractivo como alternativa para redistribuir los recursos del erario nacional, no es menos válido que la seguridad del país y su defensa, es requisito básico y primario para contar con la paz que permita el desarrollo de la economía y la tranquilidad de sus pueblos.

Se aprecia que el esfuerzo militar debe propender a lograr la eficacia de las fuerzas en el cumplimiento del propósito para el cual han sido creadas y diseñadas. El concepto de

costo-eficacia debe iluminar su orgánica, equipamiento y tamaño.

Por otra parte, la complementación regional puede dar lugar a una convergencia de intereses, que permita a nuestro continente empinarse sobre la situación regional y entrar a participar en el ámbito internacional, como un actor válido.

No obstante esta complementación, cada país debe mantener sus objetivos nacionales, sin subordinarlos a nuevos objetivos globales, que persiguen intereses propios de las sociedades que sustentan los estados miembros, pero que, a veces, se contraponen a la identidad e intereses nacionales.

Surge una inquietud, ¿cuál es la participación e influencia que ejercen los Estados Unidos en el área? Ella debiera ser objeto de nuestra atención y estudio, para buscar la concepción de una postura y pensamiento soberano de nuestros países, frente a esta nueva percepción de amenaza.

En todo caso, nuestro estudio de políticas de defensa no parece cuestión del qué, sino del cómo y del cuando. De la orgánica que debe tener el aparato de defensa y del porcentaje del erario nacional que requiere su creación y eficacia, para que realmente sirva al objetivo que le da fundamento, la mantención de la paz.