

# **POLITICO** *estudios* **MILITARES**

Centro de Estudios Estratégicos – Universidad Arcis  
año 3 - número 5 - 1<sup>er</sup> semestre 2003

## Contenido

Presentación .....	3
La estrategia militar norteamericana durante la Guerra fría por Antonio Cavalla R. ....	5
Estados Unidos: la variable político-militar por José Valenzuela Feijóo .....	37
Los partidos políticos y la defensa nacional: entre el temor y las garantías. 1994-2000 por Marco A. Fernández U. ....	81
A questão da Defesa e as Forças Armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula por Érica Cristina, Alexandre Winand e Héctor L. Saint-Pierre .....	107

Universidad Arcis – Centro de Estudios Estratégicos

ESTUDIOS POLITICO MILITARES  
año 3 - número 5 - 1<sup>er</sup> semestre 2003

**Director**

Carlos Gutiérrez

**Editores**

Juan Domingo Silva

**Productor**

Jean Becker

**Consejo Nacional**

Patricio Quiroga

Antonio Cavalla

Alejandro Iturra

Carlos Zarricueta

Cecilia Quintana

Eva Muzzopappa

**Consejo Internacional**

Raúl Benítez – *México*

Lilia Bermúdez – *México*

Pablo Celi de la Torre – *Ecuador*

Marco Cepik – *Brasil*

Ricardo Córdova – *El Salvador*

Zeno Croceti – *Brasil*

Julián González – *Uruguay*

José Hernández – *Cuba*

Selva López – *Uruguay*

Ursula Oswald – *Estados Unidos*

Edelberto Torres Rivas – *Costa Rica*

Ernesto López – *Argentina*

Héctor Saint-Pierre – *Brasil*

Huérfanos 1721, Santiago – *Chile*

Fono : 56 2 - 386 6949

[www.cee-chile.org](http://www.cee-chile.org)

[admin@cee-chile.org](mailto:admin@cee-chile.org)

**Impresión**

Gráfica Suiza

ISSN 0717-6392

Santiago de Chile, Junio 2003

# La estrategia militar norteamericana durante la Guerra fría

por Antonio Cavalla R.\*

---

## I. Introducción

Es preciso iniciar esta introducción con dos precisiones. En primer lugar, no existió un desarrollo en modo alguno comparable entre los procesos de colonización en Norteamérica y en América Latina, así como tampoco entre las respectivas independencias; la peculiaridad del devenir de la formación social estadounidense no tuvo similitud con la de nuestros países. Pero, a partir de comienzos del siglo recién pasado, se inició una relación en la que el país del Norte ha sido polo hegemónico con la expansión de sus empresas capitalistas; ello ha generado una dependencia de nuestras sociedades, y de nuestro país, respecto de los Estados Unidos. Quienes han tratado de buscar una suerte de historia americana común, y una interdependencia entre pares, se han estrellado con la realidad, que demuestra la evidente dependencia.

En segundo lugar, nos parece poco creíble suponer que una potencia mundial en expansión, como era y eso es EE.UU., no haya velado por sus intereses en su “patio trasero”, así como resulta difícil imaginar que algún país latinoamericano haya podido definir sus políticas estatales –incluida la de Defensa– con total autonomía del polo continental dominante. Si eso pudo haber sido posible –no está demostrado– en las tres primeras décadas del siglo XX, dejó de serlo a partir de la Segunda Guerra Mundial, más aún en el plano militar. Instalada la Guerra Fría –con las tórridas aventuras de Corea y Vietnam en el Asia, o las americanas invasión a Granada y ocupación de Panamá, a modo de ejemplar– resulta académica y militarmente in-

\* Magister (c) en Ciencias Militares.  
Miembro del Centro de Estudios  
Estratégicos de la Universidad Arcis.

admisible suponer que los organismos militares norteamericanos, dedicados a Latinoamérica, y los creados para influir sobre las Fuerzas Armadas de estos países, no tengan incidencia en las políticas de Defensa de nuestros Estados.

Prueba de ello, para los investigadores civiles y militares, es el casi nulo conocimiento que tienen nuestros Centros Universitarios y Academias de Guerra sobre Estados Unidos, en contraste con la enorme producción de nuestros colegas norteamericanos sobre América Latina, una excepción ha sido el enorme trabajo realizado por el CIDE de México, durante más de quince años<sup>1</sup>.

Es importante estudiar especialmente los documentos que con diversos nombres fijan la posición de las FF.AA. y del Pentágono, para conocer la estrategia de EE.UU. sobre Latinoamérica en el contexto de su Estrategia Global y militar<sup>2</sup>. A su vez, es preciso profundizar en la historia de Chile, particularmente de su Estado y sus Fuerzas Armadas, y desentrañar en ella los documentos similares, donde existan. Pero el trabajo no sería completo si no se buscan los nexos inextricables e innegables de nuestras FF.AA. con el Estado del Norte, y de dichas FF.AA. y nuestro Estado en los organismos “interamericanos”<sup>3</sup>. Señalaremos la bibliografía más relevante durante el desarrollo del trabajo. Para el seguimiento de la historia contemporánea, hasta la década de los ochenta, de las relaciones militares de Estados Unidos con América Latina nos parece conveniente revisar –de la abundante literatura existente– las siguientes fuentes secundarias :

– Aguilera Peralta, Gabriel.–La integración militar en Centroamérica,– Guatemala, INCEP, 1975.

– Barber, William F. y Ronning, C. Neale. Internal Security and Military Power, Ohio State University Press, Columbus, 1966.

– Cavalla, Antonio, Antología, geopolítica y seguridad nacional en América. Universidad Nacional Autónoma de México (Col. Lecturas Universitarias, No.31 ), México, 1979 (cap. III, “Sistema Interamericano de Defensa”, p. 193-301).

– Child, John (Lt. Col., U.S. Army). Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1918. Westview Press, Boulder, Colorado, 1980.

<sup>1</sup> Dicha academia tuvo un Instituto de Estudios de EEUU, que dirigió Luis Maira, cuyos principales investigadores fueron Carlos Rico (México), Roberto Bouzas (Argentina) y José Miguel Insulza (Chile).

<sup>2</sup> Toda esa documentación está en la Biblioteca del Congreso de EEUU.

- Inter-American Institute of International Legal Studies. *The Inter-American System. Its Development and Strengthening*. Ocean Publications Inc. Nueva York. 1966.

- Jose. James R. *An Inter-American Peace Force within the Framework of the OAS*. Sacarecrow Press. Metuchen, Nueva Jersey, 1970.

- Klare, Michael T. *La guerra sin fin*. Barcelona, Editorial Noguera, 1974.

- Pan American Union. *Applications of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. 1948-1956*. Department of International Law, P. A.U., Washington, D.C. 1957.

- Piñeyro, José Luis. *El profesional ejército mexicano y la asistencia militar de Estados Unidos: 1965-1975*. (Tesis para optar al grado de Licenciado en Relaciones Internacionales). México, El Colegio de México, 1976.

- Saxe-Fernández, John. *Proyecciones hemisféricas de la paz americana*. Lima, Campodónico Editores, 1971 .

- Stuart, Graham y Ticner, James L. *Latin America and the United States*. Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, Nueva Jersey (sixth edition), 1975.

- Veneroni, Horacio. *Estados Unidos y las FF.AA. de América Latina*. Buenos Aires, Editorial Periferia, 1975.

- Fuerza militar interamericana. Buenos Aires, Edición del autor, 1970.

- Coronel Smith, Gordon. El sistema interamericano. México, FCE, 1971.
- Dreier, John C. The OAS and the Hemisphere Crisis. Harper and Row, New York, 1962.
- Etnichson, Don L. The United States and Militarism in Central America. Praeger. New York, 1975.
- Garrie Faget, Rodolfo. Organismos militares interamericanos. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1968.
- Gregg, Robert W. (ed.). International Organization in the Western Hemisphere. Syracuse University Press, New York, 1968.
- Inman, Samuel Gay. Inter-American Conferences. 1826-1954. University Press. Washington D.C., 1965.
- Inter-American Defense Board. Historia de la Junta Interamericana de Defensa. IADB. Washington, DC. 1961., y se los contrasta con los anteriores.

El presente documento pretende exclusivamente señalar, a trazos gruesos, las relaciones anotadas, dejando para investigaciones posteriores la profundización de cada apartado.

## II. Marco teórico

Una política de defensa requiere ser analizada como el resultado de varios procesos ligados entre sí:

- a. El desarrollo de la formación social nacional, las fuerzas de las clases y grupos que de ella derivan y los proyectos políticos y económicos que encarnan sus aspiraciones;
- b. la estructura del Estado, el sistema político de lucha por el poder y las políticas públicas implementadas por los gobiernos;
- c. los contenidos de las políticas de Defensa de los actores políticos principales (legales y de hecho), especialmente las que se traducen en políticas estatales;
- d. la organización y estructuración de las instituciones de la Defensa Nacional y su incidencia formal y fáctica en los procesos de decisiones nacionales;

<sup>4</sup>. En la que ese país perdió la mitad de su territorio.

<sup>5</sup>. Como la definió más adelante el geopolítico Nicholas John Spykman, en su obra *Los Estados Unidos frente al mundo* (FCE, México, 1944) a fines de los treinta.

e. las políticas de Defensa planteadas por las Fuerzas Armadas, que a su vez requieren definir sus estrategias, sus doctrinas de guerra y su práctica política y militar, nacional e internacional.

En esta oportunidad, nos limitaremos a exponer la estrategia militar de EE.UU. y sus mecanismos de influencia sobre las instituciones de la Defensa de los países latinoamericanos, teniendo como base una revisión somera de la bibliografía y los documentos que iremos señalando.

### III. Periodización y desarrollo

#### 1. 1900 – 1945

A comienzos del Siglo XX, se encontraba vigente como política latinoamericana de EE.UU. la Doctrina Monroe, formulada en 1823, la que establecía como línea central y slogan: “*América para los americanos*”. El notable desarrollo alcanzado por el capitalismo en ese país, donde se impuso como modo de producción altamente dominante-consolidada ya su expansión territorial hacia el oeste, con las masacres indígenas y, hacia el sur, con la desigual guerra con México entre 1846 y 1848<sup>4</sup> permitió la formulación del “*Corolario Roosevelt*” (1904), por medio del cual se consagraba la geopolítica de Alfred Thayer Mahan que definía a la zona del Caribe y las costas centroamericanas y mexicanas como el “*mediterráneo (norte)americano*” y, a América Latina, como la esfera principal de expansión de su poder<sup>5</sup>. El texto es necesario citarlo, pues está vigente ahora más que nunca: “*Inequidades crónicas o una cierta impotencia que redunde en un debilitamiento generalizado de los lazos propios de una nación civilizada, en América o en otra parte, imponen definitivamente la intervención de alguna nación civilizada y, en el Hemisferio Occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a los Estados Unidos aunque en forma renuente, al ejercicio de su poder de policía internacional en casos flagrantes de tales inequidades o impotencias*” (Theodore Roosevelt). Así se autoasignaba el derecho de intervenir en el subcontinente, en cualquier país donde hubiera situaciones que afectaran los intereses norteamericanos. El término “*interés*”, en tal política, no hacía diferencia en-

tre los objetivos estatales y nacionales y los objetivos de las compañías norteamericanas en crecimiento, necesitadas principalmente de materias primas para su industria en desarrollo y vías expeditas para su comercio, buscando desplazar la influencia de los Estados y las compañías europeas. No debe extrañar, entonces, que el Siglo XIX haya terminado con una guerra contra España (1898<sup>6</sup>) por el control del Mar Caribe; que las tres primeras décadas del siglo XX estén signadas por abiertas intervenciones militares de EEUU (Puerto Rico, Cuba- enmienda Platt-, República Dominicana, Panamá, Nicaragua, etcétera); que, con el apoyo también abierto del Estado, las compañías con casas matrices en territorio norteamericano llenaran América Latina de filiales encargadas de las materias primas.

Esta experiencia de garrote y dólares fue remplazada, bajo la presidencia de Franklin Delano Roosevelt quien, junto con trascendentales cambios en el Estado y el sistema de gobierno de EEUU, propuso reemplazar las intervenciones por una activa diplomacia y un compromiso de las dependencias estatales, incluidas las FFAA. Con la formulación, en 1933, de la política de “Buena Vecindad”, la estrategia global norteamericana se amplía al conjunto de la región latinoamericana. Sin embargo; desde el punto de vista estrictamente militar, lo que se establece es una concepción de tipo defensivo, que apuntaba al establecimiento de un perímetro limitado y militarmente defendible de cualquier amenaza externa -que abarcaba la mitad norte del hemisferio occidental, dividiendo la región a la altura de la línea Dakar-Natal-, y excluyendo, por lo tanto, a la mayoría de los países de Sudamérica. Esta estrategia defensiva del “Cuarto de Esfera” (*Quartersphere strategy*) es la que se ve cuestionada abruptamente por las acciones expansivas de los regímenes fascistas de Alemania, Italia y Japón, cuestionamiento que lleva, sobre todo a partir de 1939, a un abandono del unilateralismo y la parcialización geográfica del hemisferio, y a la implantación, desde ese año hasta nuestros días, de una estrategia de “defensa hemisférica”, a la cual define como una responsabilidad colectiva de todos los miembros del “sistema interamericano”, con el surgimiento posterior de dos iniciativas que gravitarán sin contrapeso, hasta la década de los sesenta: la Organización de Estados Americanos (OEA); su instrumen-

<sup>6</sup> Para una breve y excelente historia de EEUU hasta los sesentas, sugerimos: Adams, Willie Paul (compilador). *Los Estados Unidos de América. Siglo XXI Editores, México, 1970.*

<sup>7</sup> Child, John. (Lt. Col. US Army) *Unequal Alliance: The Inter - American Military System, 1938-1978* Westview Press, Boulder, Colorado, 1980. Este oficial tuvo acceso a material clasificado, por lo que su obra entrega numerosas informaciones desconocidas por los científicos sociales.

to jurídico el Tratado Interamericano de Defensa (TIAR) y su órgano militar, la Junta Interamericana de Defensa (JID).

*2. 1946 – 1962 – Surgimiento y consolidación del Sistema Interamericano de Defensa.*

La primera relación bilateral militar de Estados Unidos se produce durante la Primera Guerra Mundial, cuando Brasil realiza operaciones conjuntas con la marina norteamericana en el Atlántico Sur contra submarinos alemanes. Estados Unidos envía una misión militar a Río de Janeiro, la que se constituirá en la primera de este tipo de carácter permanente en el subcontinente. La concepción unilateral de la estrategia no preveía la intervención en las instituciones armadas latinoamericanas, sino la utilización directa de la fuerza armada norteamericana (fuerza propia), en la invasión de los países latinoamericanos. Como revela John Child<sup>7</sup>, existían Planes de “Colores” (púrpura, verde, etcétera) para cada uno de los países, teniendo aquellos referidos a la región del mediterráneo americano (especialmente México, Cuba y Panamá) un carácter más operativo, mientras el de los otros países aparecían más bien como ejercicios de Estado Mayor. La experiencia tenida con Brasil y la lenta evolución del pensamiento estratégico norteamericano hacia concepciones más planetarias, llevaron a la instalación de misiones militares que empezaron a enfrentarse contra la influencia de las misiones europeas, especialmente las alemanas. Pero la preeminencia del enfoque unilateral de Estados Unidos siguió presente, acentuada por la irrupción de tensiones intrarregionales por disputas fronterizas, tres de las cuales terminaron en guerras, y la emergencia de enfrentamientos “geopolíticos”, especialmente entre Argentina y Brasil.

En diciembre de 1936 se realiza en Buenos Aires -auspiciada por el presidente Roosevelt, quien la justifica con la terminación de la guerra del Chaco- la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz, la que da inicio a la construcción del sistema interamericano de defensa, al establecer el mecanismo de las “reuniones de consulta” de los cancilleres de la Unión Panamericana frente a amenazas que se presentasen a la paz del continente u otros motivos. Para que el mecanismo establecido empezara a funcionar, fue necesario dar término a las disputas

interburocráticas en el gobierno norteamericano entre los “unilateralistas” y los “multilateralistas”, las que culminan a comienzos de 1938 con la creación de un solo canal para el tratamiento de las políticas diplomática y militar hacia América Latina: el *Standing Liaison Committee* (SLG), que coordina a los Departamentos de Estado, Guerra y Marina. A partir de su creación se incrementan los agregados militares y navales y las misiones militares, en y hacia América Latina, y se aumentan las visitas oficiales de unidades de combate. Aparecen los primeros planes militares norteamericanos (los *Rainbow Plans*) para la defensa del conjunto del subcontinente y no sólo de un país (los *Color Plans*), en los que, si bien no se establece la cooperación de las fuerzas militares latinoamericanas, se señalan las bases navales que necesitaría Estados Unidos para desplegar su dispositivo bélico.

A partir de la invasión alemana a Polonia (10 de septiembre de 1938), la diplomacia norteamericana unificada se lanza a la construcción de un sistema interamericano que legitimara la defensa intercontinental frente a las eventuales agresiones del Eje. Se sucedieron una serie de reuniones de consulta que fueron robusteciendo el sistema interamericano y prepararon la fundación de la Organización de Estados Americanos. De ellas rescatamos aquellos elementos más directamente relacionados con el tema que nos ocupa:

- En 1938, en Lima, se declara que los pueblos de América han alcanzado la “*unidad espiritual*”, fundados en los principios republicanos de respeto a los derechos humanos y a la soberanía de los Estados (reivindicación del “panamericanismo”).
- En 1939, en Panamá, se adopta una resolución para extirpar de las Américas la propaganda de las doctrinas que tienden a “*poner en peligro el común ideal democrático norteamericano*” (contra la ideología nazi, se entiende); se adopta la “neutralidad” de las Américas frente al conflicto europeo y se definen las medidas necesarias para llevarla a la práctica (no utilización de bases, creación de un comité de neutralidad, etcétera); y se define, por primera vez, una zona de seguridad alrededor del continente -con exclusión de las posesiones europeas- a la que los países se com-

prometen mantener libre de todo acto hostil de los beligerantes no americanos;

- En 1940, en La Habana, se declara que “*todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía e independencia política de un Estado americano*”, será considerado como un acto de agresión contra los Estados firmantes del acuerdo;
- Y en 1942, en Río de Janeiro, previa la intensa actividad diplomático-militar realizada por Estados Unidos, luego del ataque japonés de Pearl Harbour, se toma un conjunto de medidas que alinea a los países y sus Fuerzas Armadas junto a los norteamericanos en la guerra contra el Eje y, lo que es más importante para nuestro propósito actual, se crea la Junta Interamericana de Defensa (*Inter American Defense Board*) y se establecen las bases jurídicas de la “cooperación militar interamericana”, que darán paso posterior a los instrumentos bilaterales y multilaterales que permiten la intervención militar-institucional, hasta nuestros días.

El establecimiento de la Junta Interamericana de Defensa (JID) fue precedida en las instancias militares por numerosas conferencias que los norteamericanos realizaron bilateralmente con sus homónimos latinoamericanos (las denominadas *Staff Conferences*), primero en Washington y, posteriormente, en las capitales de los países de la región. La mayor parte de estos actos culminaron en la firma de acuerdos bilaterales de cooperación, el primero de los cuales se signó con Brasil. A través de esos convenios se da viabilidad a la decisión presidencial de junio de 1940, que autorizaba a los Departamentos de Guerra y de Marina para proveer asistencia a los gobiernos de las repúblicas americanas para incrementar sus fuerzas armadas (*Lend-Lease Act*), asistencia que se daría bajo la administración de la Junta Asesora Conjunta del Ejército y la Marina para las Repúblicas Americanas (*Joint Army-Navy Advisory Board on American Republic*, JAB). El “Acta de Préstamos y Arriendos” de material bélico autorizaba, además, al Banco de Exportaciones e Importaciones (*Eximbank*) a extender los créditos para esos propósitos.

Durante todo este proceso previo (1940-1942), se decantaron dos posiciones en la burocracia norteamericana: una que deseaba que la JID fuera un verdadero pacto militar, encabezada por el Departamento de Estado, y otra que estimaba que no era necesario una JID, pues las relaciones bilaterales lograban todos los propósitos militares norteamericanos. La solución de compromiso que se adoptó, y que fue la que primó en la Tercera Reunión de Consulta de Río de Janeiro, fue que la Junta fuera solamente un cuerpo asesor, sin autoridad o funciones de comando. La Resolución XXXIX de la reunión recomendó “*La inmediata reunión, en Washington, de una comisión de técnicos militares y navales nombrados por cada uno de los gobiernos para estudiar y recomendarles las medidas necesarias para la defensa del Continente*”. El comité o Junta es, por lo tanto, autónomo desde sus inicios, no está sujeto directamente a la autoridad de la liga, aunque es formalmente asesor. La insistencia sobre este carácter autónomo de la JID radica en que es ese el estatuto que aún mantiene frente a la OEA y que en él se basa la utilización de la JID, por parte de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, en gran parte de sus acciones de intervención institucional-militar .

A partir de su sesión inaugural, el 30 de marzo de 1942, la JID estuvo limitada a producir una serie de resoluciones y estudios, cuyo impacto fue preferentemente político, al mantener el símbolo de la “*unidad político-militar de las Américas*”, aunque desde sus inicios se preocupó por establecer canales que contribuyeran a incrementar los sentimientos de fraternidad entre la comunidad militar del continente. La explicación de este carácter, vigente hasta el período de la lucha contra la insurgencia, debe buscarse tanto en la preferencia de las relaciones bilaterales por las Fuerzas Armadas norteamericanas como en la renuencia de algunas Fuerzas Armadas y de numerosos gobiernos latinoamericanos al establecimiento de pactos militares que restringieran su soberanía nacional. El apoyo de América Latina durante la Segunda Guerra Mundial estuvo confiado exclusivamente a las relaciones bilaterales. El acceso a materias primas estratégicas, la eliminación de la influencia de los países del Eje, la mantención de vías marítimas y aéreas abiertas, la instalación transitoria de fuerzas propias, la recolección de material de inteligen-

cia, la influencia sobre los gobiernos y la participación de fuerzas militares latinoamericanas en el esfuerzo bélico (restringidas a Brasil y México) se buscaron y lograron -con los conflictos suscitados con el gobierno argentino- a través de las relaciones bilaterales. El instrumento primordialmente usado para lograr estos propósitos fue la ya mencionada Acta de Préstamos y Arriendos, a través de la cual se canalizaron 493 millones de dólares, 73 % de los cuales se destinaron a Brasil y 8 % a México (aliados preferenciales), 8 % a los abastecedores de materias primas más importantes (Venezuela, Chile, Perú y Bolivia), no asignándose ningún fondo a Argentina.

#### *La guerra fría y el TIAR*

A fines de 1944 y comienzos de 1945, cuando ya era evidente la derrota estratégica del Eje y el surgimiento de la disputa con un nuevo enemigo (la alianza chino-soviética), la recientemente creada Junta de Comandantes en Jefe (*Joint Chiefs of Staff, JCS*) definió los siguientes objetivos estratégico-militares, hacia América Latina, que precederán las acciones norteamericanas durante todo el período de la guerra fría:

- Cooperación con los militares latinoamericanos para la defensa del Canal de Panamá y el Hemisferio Occidental ;
- continuar asegurando el abastecimiento de materias primas estratégicas;
- acceso norteamericano a las bases navales y aéreas más importantes en la región;
- instalación de misiones militares en todas las repúblicas del subcontinente;
- estandarización de los equipos militares latinoamericanos según los modelos norteamericanos;
- entrenamiento de militares de la región en escuelas norteamericanas;
- evitar la utilización innecesaria de fuerzas militares propias en el Hemisferio Occidental, y
- continuar la relación bilateral especial con México y Brasil.

El instrumento principal que se define para lograr estos objetivos es la construcción de un sistema interamericano de defensa, basado en la Junta Interamericana ya

existente, a la cual se debía dotar de un basamento jurídico que le diera atribuciones para transformarse en una organización militar regional. Estos propósitos generales encontraron resistencia a lo largo de los primeros años de la posguerra, tanto entre los militares norteamericanos - que insistían en las ventajas de la relación bilateral- como en diversos sectores de los países latinoamericanos. Ello explica que en la conferencia de Chapultepec, sostenida entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, no se haya emitido ningún pronunciamiento al respecto, salvo la mantención de la JID con sus atribuciones anteriores y la resolución de llamar a una nueva conferencia que se pronunciara sobre un tratado de defensa intrahemisférica y sobre la creación de un órgano militar permanente. Junto a este vacío regional, se produce otro a nivel de la política bilateral de Estados Unidos: al culminar la guerra deja de tener vigencia la Ley de Arriendos y Préstamos, sin que se logre un acuerdo al interior del proceso de decisiones norteamericanas para emitir una legislación coherente que normara el deseado proceso de estandarización de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

La conferencia acordada en Chapultepec se realiza en agosto de 1947, en Río de Janeiro, y su importancia radica en que en ella se aprueba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El documento establece que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano “*será considerado como un ataque contra todos los estados americanos*”. Deja al libre albedrío de cada Estado tomar las medidas que le parezcan, en tanto se reúne el Órgano de Consulta (de los cancilleres de América), que tendrá atribuciones para adoptar medidas colectivas. Define qué se debe entender por ataque armado y amplía el concepto de agresión a “*otros actos que en reunión de consulta puedan caracterizarse como agresión*”. La reunión no logra un acuerdo respecto a la creación de un órgano de comando militar permanente, desacuerdo que se prolongará en la reunión del año siguiente, en Bogotá, que dio nacimiento a la OEA, en donde se estableció un “Comité Asesor de Defensa” distinto de la JID, que nunca llegó a organizarse. La JID continuó su existencia autónoma, sin un estatuto jurídico preciso y con funciones de asesoría. Hasta 1950 se habían adherido al TIAR todos los

gobiernos latinoamericanos, con la excepción de Guatemala, que lo haría cinco años más tarde. Uno de los resultados de la suscripción por los gobiernos latinoamericanos del TIAR, y la consecuente bipolarización de las relaciones internacionales en la región, fue que la Unión Soviética (URSS) encontró frenados abruptamente sus avances logrados anteriormente en el continente -principalmente a través de la política implementada por los partidos comunistas de “frentes populares”- que se expresó en la ruptura de relaciones diplomáticas y la puesta fuera de la ley de la gran mayoría de los partidos pro-soviéticos. Esta situación sólo empezaría a modificarse, en parte, con la implantación por parte del PC de la URSS de la política de “coexistencia pacífica”, a partir de la realización del XX Congreso de ese partido y la ascensión al poder de Nikita Krushchev.

Hasta la guerra de Corea, Estados Unidos continuó su intervención a través del escenario que representaba la JID. Expresión de ello es la creación, a fines de la década de los cincuenta, del primer plan de la Junta para la Defensa Intercontinental bajo la dirección norteamericana. Continuaron también operando las misiones militares y la red de agregados castrenses, así como la venta de armas, permitida en forma restringida por un Acta de Defensa Mutua legislada en 1949 por el Congreso de EEUU (*Mutual Defense Act*), que autorizaba la compra de armas por los signatarios del TIAR, sin condiciones demasiado ventajosas, aunque en forma limitada por el esfuerzo y la atención preferencial que requería el rearme de Europa.

El estallido de la guerra de Corea vino a modificar sustancialmente el énfasis de los objetivos estratégicos arriba enumerados. Se consideraba como tarea principal de las Fuerzas Armadas latinoamericanas la mantención de la estabilidad y seguridad en sus propias naciones, para lo cual se estimaba indispensable incrementar, de manera sustancial, el aprovisionamiento de armas y el adiestramiento militar. Previéndose dificultades para el éxito en la creación de una organización similar a la OTAN para América Latina, se estableció la necesidad de contar con instrumentos bilaterales, los que en términos jurídicos serían los Tratados de Seguridad Recíproca (*Mutual Security Treaties*) y, en términos operativos, constituirían los Pro-

gramas de Asistencia Militar (*Military Assistance Programs*). El otro esfuerzo se orientaría a la consecución de materias primas, encontrándose esta vez una fuerte resistencia latinoamericana a proporcionar, sin compensaciones, precios tan bajos como los obtenidos por Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. La cuarta Reunión de Consulta (marzo-abril de 1951 en Washington) fue la oportunidad propicia para lograr estos objetivos. La Resolución III de la reunión establece la necesidad del robustecimiento y coordinación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas con las de Estados Unidos para la defensa del continente. Sin perjuicio de una tarea principal de seguridad interna, se encarga a la JID la tarea de la planeación militar, comprometiéndose los gobiernos a incrementar la presencia de sus Fuerzas Armadas en el *staff* del organismo. Uno de los frutos de estos acuerdos fue la elaboración, por la JID, de un “Plan Militar General para la Defensa del Continente”, que recogía todos los requerimientos de los militares norteamericanos: un concepto amplio de Defensa Intercontinental, íntimamente supeditado a la defensa de los intereses norteamericanos y fuertemente antisoviético, ligado a las normas establecidas en el TIAR y que llamaba al estrechamiento de las relaciones militares bilaterales para lograr adiestramiento y abastecimiento de material bélico.

#### *Los acuerdos y la ayuda bilateral*

Como señala Child, “*la historia del Sistema Militar Interamericano desde 1951 hasta 1961 puede ser descrita como una significativa y dramática construcción de los componentes bilaterales. ...bajo la justificación encubierta (covert) provista por el concepto general de defensa hemisférica y las medidas específicas previstas en el plan de la JID*”. El primer documento importante es una ley norteamericana, el Acta de Seguridad Recíproca (*Mutual Security Act*), surgida en 1951 que entregaba, para el año fiscal 1951-1952, cuarenta millones de dólares en fondos para la seguridad y 20 millones para asistencia técnica y entrenamiento, de acuerdo a los lineamientos del plan de defensa continental.

La diplomacia militar norteamericana, autorizada ahora legalmente, se lanzó a la negociación de los tratados bilaterales, los que fueron llamados Acuerdos de Asisten-

cia para la Defensa Mutua (*Mutual Defense Assistance Agreements, MDAA*), que fueron firmados por todas las repúblicas latinoamericanas en 1952, con la excepción de México y Argentina. Los convenios estipulaban:

- Estados Unidos debería proveer al otro país de armas y asistencia militar para colaborar a la “*defensa hemisférica*” ;
- el país latinoamericano se comprometía a usar esta asistencia exclusivamente para la defensa hemisférica; a facilitar a Estados Unidos el acceso a materias primas estratégicas y a cooperar con él disminuyendo sus relaciones comerciales con países que “*amenacen la seguridad del continente*”;
- colaborar “*con la defensa militar del mundo libre*”, velada alusión a la guerra de Corea (a la que respondió simbólicamente Colombia por razones complejas y locales), o a futuras guerras en otros escenarios no americanos.

Según una audiencia del Congreso norteamericano, efectuada a fines de la década de los sesenta, la intervención militar norteamericana se extendía de la siguiente manera en el subcontinente:

- Misiones militares norteamericanas en 18 países;
- más de 800 militares asignados para América latina, en territorio norteamericano, como agregados o como especialistas en la zona del Canal de Panamá;
- entrenamiento de personal militar latinoamericano en las escuelas norteamericanas situadas en su territorio en la zona del Canal ;
- intenso y casi monopólico abastecimiento de armas a América latina, ya sea como donaciones, entregas por excedente en el parque norteamericano y ventas a crédito y al contado ;
- visitas a Estados Unidos de oficiales superiores latinoamericanos;
- creación de un comando unificado para América latina en la zona del canal, denominado Comando del Sur (*Southern Command*, o *SOUTHCOM*).

El aprovisionamiento de armas y adiestramiento tuvieron un rápido incremento a lo largo de la década. El presupuesto de uno de los programas, el de ayuda en barcos, subió de 200.000 dólares en 1952 a 67 millones de dólares

en 1959. El mecanismo multilateral fue escasamente utilizado. La JID produjo su tercer plan de defensa continental (en 1957) y continuó sus sesiones y actividades sociales, que permitieron incrementar la camaradería entre los altos oficiales norteamericanos y latinoamericanos. Se utilizó una Conferencia Interamericana (la décima) para obtener una declaración que legitimara la intervención norteamericana en Guatemala (en 1954), a través de la acción directa con mercenarios guatemaltecos aliados y con la colaboración de los países vecinos. Se realizaron esfuerzos esporádicos, que no fructificaron, para establecer una Fuerza Interamericana que comprometiera a todos los países de la región.

La intervención directa unilateral se realizó preferentemente a través de los servicios de inteligencia: la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency, CIA*) y los servicios de inteligencia de las ramas de las Fuerzas Armadas. Debe considerarse también como tarea de inteligencia e intervención directa los cursos de adiestramiento y las faenas de los grupos militares, orientadas a uniformar las doctrinas y las tácticas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

*EEUU: de la represalia masiva a la estrategia de reacción flexible. El enemigo comunista soviético*

Como se sabe, un profundo corte se estableció en la producción intelectual sobre asuntos bélicos, luego de la adquisición del arma nuclear y su posterior uso sobre el pueblo japonés.

Después de un período en que el *establishment* militar estimó posible que el monopolio del arma nuclear, ya probada, y la breve confraternización entre la URSS y EEUU, nacida del enfrentamiento común del fascismo durante la Segunda Guerra Mundial, le conferirían una primacía absoluta, se formuló la doctrina Truman, en la que se definió al comunismo (la URSS y cualquier movimiento de liberación o autodeterminación nacional) como el enemigo principal.

La matriz estratégica que se definió, en 1947, es conocida como “*la estrategia de contención*” mediante ayuda económica y militar. En 1951, el entonces Presidente señaló

“deberá ser una política de Estados Unidos respaldar a los pueblos libres que están resistiendo presiones(...) y nuestra ayuda deberá conducir principalmente mediante la asistencia económica y financiera, que es esencial para la estabilidad económica y los procesos políticos ordenados”<sup>8</sup>. Tanto la retórica presidencial, como otros instrumentos de ordenamiento estratégico, no incluían explícitamente la intervención de la fuerza militar propia. Es esta la doctrina que se aplica en Grecia, Turquía y, más cerca de nosotros, en la Guatemala de Jacobo Arbenz.

A fines de la década de los cuarenta, el triunfo de Mao Tsé Tung en China, y las noticias de la primera explosión atómica de la URSS, iniciaron un debate que cuestionaba las concepciones de la administración Truman. El desarrollo de la Guerra en Corea y su desenlace, vinieron a dar las bases de una profunda rectificación, cuya primera expresión pública la constituyó el discurso del Secretario de Estado John F. Dulles ante el Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York, en enero de 1954. Surgía la “doctrina de represalia masiva”, en la que EEUU declaraba su voluntad de contestar con todo su poderío nuclear cualquier amenaza al “mundo libre”, ya sea contra el agresor menor en la periferia o contra la URSS directamente, si se comprobaba su involucramiento. Como era obvio, la doctrina Dulles de represalia masiva llevó a una disminución de los gastos, el tamaño y la calidad de las fuerzas convencionales y un incremento significativo de las fuerzas -desde entonces llamadas estratégicas- de carácter nuclear o termonuclear.

En 1957, cuando a mediados de año la URSS lanzó su primer misil balístico intercontinental y luego colocó en órbita el primer *sputnik*, se derrumbaron dos pilares básicos de la represalia masiva: la invulnerabilidad territorial de EEUU frente a la URSS y la viabilidad, a largo aliento, de la superioridad estratégica sobre cualquier enemigo, actual o potencial. Si a ello se agregan las reflexiones surgidas sobre la imposibilidad de EEUU y sus aliados de impedir los triunfos de las revoluciones vietnamita, argelina y cubana, y la incapacidad de usar las armas nucleares, dado su nivel de destrucción material y humana sobre el pueblo propio, se configura un cuadro de crisis total de los conceptos estratégicos. Estos no logran definir adecua-

<sup>8</sup> Discurso a la Nación, en cadena de radios, 11 de abril de 1951

damente los medios de fuerza y su grado de utilización para obtener el objetivo político consensual (detener el avance del comunismo).

La disidencia al *establishment* elaboraba, desde las academias civiles y militares opuestas a la administración Eisenhower, una alternativa estratégica que fue planteada con particular claridad por el General Maxwell Taylor<sup>9</sup>. El ascenso al poder del Presidente Kennedy llevó a los militares y civiles disidentes a los principales puestos de poder, con lo que la llamada *estrategia de reacción flexible* pasó a ser la doctrina oficial del Estado norteamericano. En su esencia, tal estrategia reconocía “*que es tan necesario impedir o ganar rápidamente una guerra limitada, como lo es evitar una guerra generalizada*” (Gral. M. Taylor). Para ello, se argumentaba, es necesario construir numerosos escalones que van desde pequeñas acciones encubiertas para destruir focos subversivos potenciales, pasando por intervenciones militares de los aliados nativos (*indigenous*), por el comprometimiento de fuerzas militares propias, hasta llegar a una guerra nuclear con ingenios tácticos y eventualmente la Guerra Nuclear Total.

Entre el escalón de la fuerza nativa y la fuerza norteamericana (dirigida por el *Southern Command*)<sup>10</sup> era necesario construir pactos regionales que permitieran que este escalón actuara si el anterior era derrotado. El TIAR y la JID cumplían ese objetivo para Sudamérica y el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA)<sup>11</sup> lo hacía para América Central y parte del Caribe.

Había que transformar también las Fuerzas Armadas nativas en un bastión capaz de derrotar a los insurgentes, proveyéndolas de adoctrinamiento, adiestramiento en nuevas técnicas de contrainsurgencia, nuevos armamentos especialmente adaptados o creados para la guerra de guerrillas, transformación de las policías en cuerpos paramilitares, utilización de *covert action* y guerra psicológica, etcétera. Además, de acompañar a los Gobiernos con un apoyo a las reformas económico-sociales que impidieran la generación de focos masivos de explotación humana en el campo y la ciudad, que serían caldo de cultivo para el comunismo (y, luego, el “*castro comunismo*” y su fantasma, Ernesto *Ché* Guevara).

<sup>9</sup> Taylor, Maxwell. *The uncertain trumpet*. Harper and Row, N. York, 1960. Ver también Osgood, Robert. *The reappraisal of limited war*. Adelphi Papers, N° 54, London, 1969. Para una visión de izquierda: Klare, Michael. *Guerra sin fin*. Noguera, México, 1975.

<sup>10</sup> Describimos el escalón norteamericano en el comentario de la ponencia de Margareth Daly Hayes, en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, perspectiva latinoamericana*. N° 10, 2° Semestre de 1981.

<sup>11</sup> Aguilera Peralta, Gabriel. *El Consejo de Defensa Centroamericano*. EDUCA, Costa Rica, 1970.

A título de ejemplo, el papel asignado a las Fuerzas Armadas chilenas fue de tres tipos. El primero, y más importante, es la detención del comunismo y la “insurgencia” en su territorio. Había que levantar, entonces la hipótesis de guerra interna, al no existir grupos militares en el país se entendía como la izquierda (el Partido Comunista, el Partido Socialista y el “allendismo”-aunque estos últimos no siguieran los dictados de Moscú- y los movimientos populares que desestabilizaran el sistema). El segundo, es su incorporación plena al TIAR, la JID y los programas de asistencia militar y adiestramiento (contrainsurgente) norteamericano de oficiales chilenos. El tercero, tiene que ver con el desarrollo estratégico nuclear que prevé un “primer golpe” adversario (*First Strike*) dado por los misiles intercontinentales, seguido de un “segundo golpe” (*Second Strike*), propinado por los submarinos y grandes bombarderos premunidos de armas nucleares. Como el *first strike* inutilizaría el Canal Panamá, las FFAA chilenas y argentinas, secundadas por las brasileñas, consideradas el baluarte aliado en la defensa del Atlántico Sur, debían colaborar con los norteamericanos en impedir el paso de ambos sistemas de armas desde el Atlántico al Pacífico, y viceversa, y como ya no existiría el Canal de Panamá, resguardar el Estrecho de Magallanes, el Canal de Beagle y el Paso Drake. Prueba palpable de ello son los objetivos de las UNITAS y las operaciones de la FACH con su homónima norteamericana.

### 3. 1962 – 1970 – La década de los sesenta: lucha contra la insurgencia

Con el triunfo de la revolución cubana y el auge de las luchas populares y su variante armada -la guerrilla preferentemente rural-, los viejos supuestos de la “defensa hemisférica” se ven seriamente cuestionados, en tanto que ponen en entredicho la seguridad norteamericana en América Latina. Estos sucesos, como ya se ha señalado, coincidieron con el reemplazo de la estrategia de represalia masiva, como concepción estratégica global, por la estrategia de la reacción flexible, que instaba a diversificar las fuerzas y sus acciones frente a todas las amenazas. La propuesta para América Latina combinaba la promoción de un conjunto de medidas económico-sociales impulsadas a tra-

vés de la Alianza para el Progreso, junto con medidas de carácter militar incorporadas en el nuevo concepto de “Defensa Interna y Desarrollo” (*Internal Defense and Development, IDAD*), a través de las cuales se pretendía privar de las bases materiales que brindaba la extrema miseria a la insurgencia, así como asignar un papel activo a los militares en las tareas de modernización de sus países y de búsqueda de apoyo popular para las tareas de contrainsurgencia.

Los objetivos militares que se fijaron los estrategas norteamericanos incluían: la creación efectiva de un cuerpo de paz interamericano para velar por la seguridad intrahemisférica; el aumento de las funciones de la OEA en el mantenimiento de la paz (y la lucha contra la subversión); incrementar el papel de la JID, esta vez como órgano militar permanente de la OEA; y la creación de un colegio interamericano de defensa y otras instituciones militares, para aumentar la participación de la oficialidad de las Fuerzas Armadas de América Latina en la construcción (moderna) de sus naciones.

El concepto *IDAD*, en su acepción militar, contemplaba un cambio total en las tácticas empleadas en la guerra de Corea: con una disminución de énfasis en las grandes unidades y los equipos pesados, para volcarse a la construcción de unidades pequeñas no sofisticadas, con planificación de operaciones descentralizadas, y un aumento de las comunicaciones, la inteligencia y el equipamiento para lograr alta movilidad. Este cambio en las tácticas se vio acompañado del concepto de “Acción Cívica” (llamado “Desarrollo Interno”, en algunos manuales), a través del cual, considerando a los militares como el grupo de mayor organización y capacidad técnica, se le entregaban un conjunto de tareas tendientes a la ejecución de proyectos para el desarrollo económico y social de sus países o regiones. El carácter militar de la acción cívica derivaba tanto de su ejecución prioritaria en zonas de eventual acción guerrillera, como en el intento por cambiar la mentalidad de los militares y la imagen de éstos ante la población civil.

Estas nuevas definiciones norteamericanas impactaron también al sistema militar interamericano: se creó una mayor unión entre la JID y la OEA; se establecieron planes para la utilización de la Fuerza Interamericana de Paz; se

constituyó un Estado Mayor de la JID, el Centro de Operaciones Conjuntas (*Joints Operations Center, JOC*); se establecieron reuniones entre los Comandantes de las diversas ramas de las Fuerzas Armadas americanas; se formularon mecanismos comunes de inteligencia y comunicaciones; se realizaron ejercicios conjuntos multi y bilaterales; y se creó un organismo subregional: el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA)

Las repercusiones en los mecanismos bilaterales son también muy significativas. A través de los Programas de Asistencia Militar, reorientados por medio del “Acta de Desarrollo y Seguridad Internos” (*Internal Development and Security Act*), de 1961, incrementaron sustancialmente sus fondos, encaminados en gran parte a la adquisición de nuevos equipos, a los programas de acción cívica y al adiestramiento en las nuevas técnicas de contrainsurgencia. Una de las medidas aplicadas por las Fuerzas Armadas norteamericanas fue precisamente la reorganización y cambio de nombre de la *US Army Caribbean School*, en la zona del Canal, que pasa a llamarse “Escuela de las Américas” (*U.S. Army School of the Americas*). Se crea también una Academia Interamericana de Policía ligada estrechamente a la Agencia para el Desarrollo Internacional (*Agency for International Development, AID*).

Las propias Fuerzas Armadas norteamericanas se adecuaron al nuevo concepto estratégico de reacción flexible. El tramo de acción encubierta fue unificado a nivel militar con la creación de la Agencia de Inteligencia para la Defensa (*Defense Intelligence Agency, DIA*) y su coordinación con las otras agencias en el Consejo de Seguridad Nacional. La primera tarea fracasada de este sector se realizó antes de la articulación total de las agencias, en la preparación y ejecución de la invasión de Bahía de Cochinos en Cuba, en abril de 1961.

La reorganización del Comando Sur quedó de manifiesto en la rápida invasión norteamericana a Santo Domingo y en la creación del Octavo Grupo de Fuerzas Especiales o “Boinas Verdes” (*8th Special Forces Group, Green Berets*), unidad de mil hombres especializados en la guerra de guerrillas, tanto para ser movilizada como cuerpo a cualquier lugar de América Latina, como para ser utilizada como

grupo asesor de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en faenas contrainsurgentes (así fue la detección y destrucción de la guerrilla del *Ché Guevara*, en Bolivia).

Los apoyos diplomáticos a esta estrategia militar contribuyeron, en tal período, a los siguientes hechos relevantes:

- La Sexta Reunión de Consulta (San José de Costa Rica, agosto de 1960) adopta sanciones, por primera vez de acuerdo con el TIAR, a la República de Cuba;
- la Octava Reunión de Consulta (Punta del Este, junio de 1961) excluye al gobierno de Cuba de la OEA;
- una reunión del Consejo de la OEA, actuando como órgano de consulta (Washington, 16 de noviembre de 1962), alinea a las repúblicas latinoamericanas con Estados Unidos en la “*Crisis de los misiles*”, y llama a los miembros de la organización a tomar todas las medidas necesarias, incluido el uso de fuerzas militares;
- a petición de Venezuela, la OEA realiza una investigación que “prueba” la intromisión de armas provenientes de Cuba al territorio de ese país;
- la Décima Reunión de Consulta, realizada a toda prisa después de la invasión norteamericana a Santo Domingo (el 6 de mayo de 1965), establece formalmente la Fuerza Interamericana de Paz que se fue conformando -además de los cerca de 23.000 soldados norteamericanos- con contingentes de Brasil (mil 130), Honduras (250), Paraguay (180), Nicaragua (160) y la presencia simbólica de Costa Rica y El Salvador.

#### 4. De la década de los setenta a la caída del muro de Berlín

Los profundos cambios en el papel asignado a América Latina y sus Fuerzas Armadas dentro de la estrategia norteamericana, tuvieron grandes repercusiones en las instituciones de la Defensa. La más importante de ellas, a nuestro juicio, fue la adopción de la “*Doctrina de Seguridad Nacional*” como doctrina estratégica de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Con énfasis variable, según los países, ello implicó durante esa década una creciente militarización de la política latinoamericana, con un incremento en la represión contra el “*enemigo interno*” y -paradójica-

mente- la adopción, por parte de los principales países, de modelos de desarrollo y acción internacional motivados por visiones “geopolíticas” de poder. Si bien la penetración norteamericana logró un alto grado de uniformidad (con la exclusión de Perú, en primer lugar, y de Ecuador y Panamá, en segundo) en la definición del “enemigo” (la URSS y sus aliados subversivos) y en las tácticas militares para enfrentarlo, por diversas causas que no es del caso analizar aquí, surgieron proyectos que buscaban una cierta autonomía militar relativa de sus países frente a Estados Unidos. La búsqueda de esta autonomía, ayudada por la política de bajo perfil de la administración Nixon-Ford-Kissinger, primero, y por la administración Carter, después, se expresó en los siguientes sentidos:

- La negativa norteamericana a proporcionar armas sofisticadas fue enfrentada con una diversificación de los proveedores, especialmente europeos (Perú buscó armas en la Unión Soviética);
- el establecimiento de una industria militar nacional, aunque dependiente de las tecnologías del campo occidental, que ha llevado a que al menos dos países (Argentina y Brasil) estuvieran en condiciones de exportar armamento a partir de 1975;
- la ausencia de un sistema militar interamericano operante coadyuvó al surgimiento de conflictos regionales por cuestiones limítrofes pendientes, que resintieron las posibilidades de acuerdo intercastrense (conflictos entre Chile y Bolivia-Perú; entre Argentina y Chile; entre Ecuador y Perú; entre Venezuela y Colombia; entre Guatemala y Belice, etcétera);
- por diversos motivos, algunos países buscaron una política internacional que los alejó y aun los enfrentó con las políticas norteamericanas a nivel global. Tal es el caso de Brasil, con su acercamiento al África negra, y de Panamá, Perú y Ecuador (en la etapa de los regímenes militares progresistas), con sus políticas de no alineación activa;
- el desdibujamiento del sistema militar interamericano, los conflictos regionales y los nuevos roles internacionales, llevaron a las Fuerzas Armadas latinoamericanas a retomar estrategias y tácticas de

guerra externa contra un enemigo convencional, sin abandonar la estrategia y táctica de lucha contra el enemigo interno;

- surgió la acción de las grandes Fuerzas Armadas, al interior de América Latina, para reemplazar o complementar el papel de proveedor de armas y adiestramiento de los pequeños ejércitos. Argentina y Brasil, seguidos de Chile y Venezuela, encabezan este movimiento.

Estados Unidos no tuvo una estrategia coherente frente a estos cambios. Sumido en la intranquilidad por la derrota de Vietnam, el impacto de la crisis económica y el escándalo *Watergate* -situaciones acompañadas de numerosas contradicciones burocráticas entre el Congreso y el Ejecutivo; entre los militares y los diplomáticos y aun al interior de cada departamento gubernamental- su política intervencionista continuó sin la coherencia observada en los primeros años de la guerra fría o al inicio de la década de los sesenta. La JID y su red de reuniones, especialmente las de Comandantes en Jefe de los Ejércitos Americanos, se transformaron en foros políticos de enfrentamiento, donde militares progresistas y retrógrados propusieron diversas reformas -muchas de ellas de contenido antinorteamericano- que no llegaron a prosperar. Los programas de asistencia militar vieron reducidos sus fondos, disminuyendo la provisión de armas y el número de grupos y misiones militares, manteniéndose sólo en los niveles anteriores los programas de adiestramiento. Otros rubros, como el de Ventas Militares al contado y a crédito, incrementaron sus fondos, aunque sujetos a numerosas trabas por el Congreso, ya sea para defender los intereses privados norteamericanos o por razones de violación de derechos humanos, como el caso de Chile bajo Pinochet.

A pesar de las consideraciones anteriores, el balance de la intervención institucional-militar de Estados Unidos en América Latina es altamente significativo. Como se ha podido conocer a través de revelaciones de comités investigadores del Senado (el más importante de los cuales fue el llamado "Comité Church"), la comunidad de inteligencia norteamericana realizó numerosas e ininterrumpidas acciones encubiertas que culminaron en golpes de Estado, cambios de los mandos de las Fuerzas Armadas e, incluso,

asesinatos o intentos de asesinato de líderes antinorteamericanos. Siempre tuvieron contingentes dispuestos, bajo el mando del SouthCom, para eventuales invasiones a territorios latinoamericanos. Los programas de ayuda mutua permitieron una dependencia sustantiva de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas respecto del abastecimiento norteamericano de repuestos y municiones y, en el caso de la industria militar, de tecnología “occidental”, controlada generalmente por Estados Unidos; hicieron posible, además, el adiestramiento -entre 1950 y 1975- de más de 65 mil militares latinoamericanos en escuelas norteamericanas y la permanencia de numerosos grupos de asesoría y adoctrinamiento; construyeron un sistema interamericano diplomático y militar que, a pesar de sus contradicciones, les sirvió de campo de legitimación y “cobertura” para sus prácticas intervencionistas.

#### *La doctrina de Seguridad Nacional*

Nos parece importante entregar las definiciones básicas de Seguridad Nacional y Doctrina de Seguridad Nacional.

En la Escuela Superior de Guerra del Brasil, principal propagandista subcontinental de la ideología que nos ocupa, se define que “*Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un estado pueda proporcionar, en una determinada época, a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles*”.<sup>12</sup>

Esta definición es compartida por la mayoría de las academias militares. La encontramos reproducida textualmente en un artículo del coronel Alejandro Medina Lois<sup>13</sup>. Según Medina Lois, debe entenderse por *Doctrina de Seguridad Nacional* (y nótese que no es un “concepto ideal”, como ocurre ahora) “*el conjunto de principios y normas esenciales que deben seguirse en todas las actividades nacionales para alcanzar con unidad de pensamiento y coordinación de esfuerzos los objetivos de la seguridad nacional*”.

Afirmamos que esta doctrina sirve de justificación ideológica, en el interior de las Fuerzas Armadas, para instaurar violentamente gobiernos catalogables como “*militaristas fascistoides de inspiración norteamericana*”,<sup>14</sup> que estable-

<sup>12</sup> Lituma A., Alfonso. *La nación y su seguridad*. Ed. Grafiúnica, Caracas, diciembre de 1974

<sup>13</sup> Cavalla, A. et al. *La Geopolítica y el fascismo dependiente*. Ed. Casa de Chile, México, 1977.

cen estados de excepción de nuevo tipo, como la expresión de la contrarrevolución capitalista en los países dependientes.

Como hemos señalado en otros trabajos, la geopolítica es la teorización político-militar de las necesidades expansivas -de conquista de materias primas y mercados- de los monopolios en la fase superior del capitalismo. Sus cultores principales los encontramos en la Inglaterra de comienzos del siglo XX, en Alemania y en los Estados Unidos de los años treinta y cuarenta.

Los conceptos fundamentales que la Doctrina de Seguridad Nacional extrae de esta pretendida cosmovisión, son los siguientes<sup>15</sup>:

1. El Estado es un organismo vivo, supraindividual, con tendencias y dinámicas internas y externas propias.
2. El Estado es sinónimo de la Nación. No hay diferencias conceptuales ni prácticas entre la organización jurídico-institucional y el territorio, la “*masa humana*” y la cultura nacional.
3. El Estado es fagocitante; requiere crecer, alimentarse, expandirse espacialmente. Todos los Estados tienen estas características, lo que lleva a que las relaciones entre ellos sean siempre relaciones de poder. Hay un enfrentamiento permanente de las potencias de unos estados contra otros, lo que se da preferentemente en la lucha espacial, pero que incluye también una lucha económica, una lucha política, una lucha ideológica (sicosocial) y una lucha militar.
4. Por lo anterior, la paz es un absurdo. Lo que demuestra la realidad -y recuérdese que se trata de un materialismo vulgar- es la guerra, absolutamente inevitable y omnipresente.
5. La guerra actual es una guerra distinta a todas las anteriores. Hubo guerras limitadas en uno u otro aspecto. La guerra contemporánea de los “Estados-amebas” es una guerra *total y permanente*. Es total, porque incluye en el esfuerzo bélico a todos los ciudadanos pero, además, porque incluye a todos los países e involucra a todas las actividades del Estado y los ciudadanos. Es permanente, porque no tiene límite en el tiempo, no hay pre y posguerra, sino for-

<sup>14</sup> Citado en Aceituno, Guerrero et al. “*EEUU y los estados de seguridad nacional*”. En Cuadernos Semestrales del CIDE, N° 1, abril de 1977.

<sup>15</sup> Resumimos nuestra ponencia presentada en la IV Conferencia de IPRA, “*The doctrine of National Security*” (México, DF, 1978).

mas e intensidades distintas, según las situaciones geográficas e históricas.

6. La presencia permanente de esta guerra total entre los Estados obliga a cada uno de ellos a disponer un *proyecto nacional* que, partiendo de un potencial nacional dado, logre un incremento creciente y suficiente del *poder nacional*, o suma de recursos utilizables de un Estado-nación, para salir victorioso en su relación geográfica.
7. El proyecto nacional engloba los *objetivos nacionales permanentes*, determinados fundamentalmente por el análisis geopolítico y que “*son las metas o ideales que la nación desea alcanzar en la forma más completa a través de su existencia y la manifestación concreta del fin último y esencial del Estado*”<sup>5</sup>; y la estrategia nacional, entendida como “*la utilización de todos los recursos de una nación para la consecución de sus objetivos vitales, asegurándolos contra cualquier clase de enemigos reales, potenciales o presumibles*”.<sup>6</sup>

La estrategia de la guerra total es necesariamente una *estrategia total*, que actúa como nueva moral en los Estado-naciones. Por lo pronto, desde un punto de vista operativo, ella condiciona, coordina y determina el diseño y la aplicación de las estrategias particulares: política, económica sicosocial y militar. Pero, además, actúa como patrón para medir la “bondad” o la maldad” de los actos de los ciudadanos.

8. La estrategia nacional lleva a dos conclusiones interrelacionadas:
  - a. Su existencia presupone la “unidad nacional” más férrea. Además, tal unidad es la consecuencia natural de la inexistencia de grupos antagónicos, los que son desconocidos al aceptar que es el Estado el que les permite la vida y la acción. No hay conflictos propios de la naturaleza de la sociedad civil, porque, de hecho, ésta no existe. Los antagonismos de todo tipo, entre otros aquellos derivados de la lucha de clases, son simples manifestaciones patológicas o, más precisamente, neoplásicas, que es necesario extirpar.
  - b. La definición de la estrategia en su relación con los objetivos, el potencial y sus poderes propios y de

los enemigos, presupone la existencia de una elite conductora que pueda dirigir con excelencia. El gobierno de esas élites es identificable con el Estado. La masa no tiene nada que decir, pues no existe el consenso. La única institución que reúne tales características es la Fuerza Armada. Ella domina la estrategia y su basamento, la geopolítica. Ella encarna los valores permanentes de la nación. De esta manera, se cierra el tríptico: Estado-Nación-Gobierno de las Fuerzas Armadas. Para mayor abundamiento, la aplicación de la estrategia nacional, operando en las diversas políticas, es un problema también de elites: sólo las Fuerzas Armadas reúnen la ciencia y la técnica necesarias para tan delicada y compleja tarea. Es un problema de estados mayores, no de consenso ciudadano.

Esta es la doctrina que implementaron las dictaduras militares en América Latina. Ellas encontraron el apoyo incondicional de EEUU, hasta la derrota de George Bush (padre) por el demócrata William Clinton. Cada una de ellas, en especial la chilena, enfrentaron el repudio de los movimientos de derechos humanos y de los parlamentarios más liberales, encabezados por Edward Kennedy.<sup>16</sup>

#### *La era neoconservadora de Reagan*

La llegada a la Presidencia de Ronald Reagan, rodeado de figuras políticas, académicas, militares (Alexander Haig, Daniel Graham, Thomas Moore) y de Inteligencia (George Bush, Richard Allen, Frank Carlucci), alineadas en el neoconservadurismo extremo aliado con la derecha republicana, implicó un giro sustantivo<sup>17</sup>. Las líneas estratégicas que definió e implementó el nuevo gobierno, fueron:

1. Se impulsó lo que algunos analistas llamaron un “*neoecumenismo*”: Estados Unidos entiende que todo el mundo es escenario de su guerra y por ello el desafío más importante que se le plantea ahora es el restablecimiento del poderío militar. Se trata de pasar no sólo a la paridad nuclear, supuestamente perdida, sino de la situación existente a la superioridad en todos los rubros bélicos y en todas las áreas del

<sup>16</sup> Dejamos pendiente para una investigación que estamos desarrollando, la exposición de esta importante etapa de la estrategia norteamericana.

<sup>17</sup> Remitimos a las publicaciones aludidas del CIDE, de México.

mundo, para lo cual es necesario dar prioridad central al gasto militar.” “*Debemos confrontar la realidad* - dice el General Jones, Presidente de la Joint Chiefs of Staff, y lo repite después Caspar Weinberger, Secretario de Defensa- *de que la actual caída de la capacidad militar y estratégica de EE.UU. es consecuencia de un largo período de declinación de nuestro gasto de Defensa*”.<sup>18</sup>

2. La política de Defensa se entiende inextricablemente ligada a la política exterior, la que se entrega a un militar (Haig) y a una figura de la comunidad de Inteligencia (Allen). Se planteó la tarea por áreas y regiones, pero en cada sector se leyó la situación con el prisma del balance de poder entre EEUU y la URSS. Dicho de otra manera, no se concebía situaciones nacionales porque cualquier parte del globo dice relación con el enfrentamiento con los soviéticos, definidos como poderosos. “*La pérdida de superioridad estratégica, la extensiva modernización de las fuerzas soviéticas de tierra, mar y aire, el sostenido mejoramiento en la capacidad de proyección soviética, el uso soviético de fuerzas aliadas para sostener facciones revolucionarias en todo el mundo (...) han transformado el carácter del mundo y nuestros requerimientos estratégicos*”<sup>19</sup>. Esto es válido para Nicaragua, a la que se contabilizaba en los mapas como territorio “*bajo la influencia soviética*”, junto con Cuba y Granada.
3. Era necesario recuperar el liderazgo de los EEUU en el mundo cristiano y occidental. Había que consultar con los aliados aquellas decisiones que los involucrarán directamente; pero el único poder con capacidades globales es y debe seguir siendo EEUU, que vuelve así a ser el *factotum* de la defensa occidental. Es el concepto de “*fuerza propia*”, válido también para América latina, especialmente en períodos de crisis.
4. Debe restablecerse el paradigma “*neo clausewitziano*” de la legitimidad de los medios frente a la legitimidad de los fines. Nada más legítimo, para ellos, que la lucha contra el comunismo. De ahí que se rescate también como matriz estratégica la reacción flexible para la tarea de contención del comunismo. En tal sentido de plantea:

<sup>18</sup> *United States Military Posture for FY 1982. General David C. Jones, Chairman of JCHS. US Government Printing Office, Washington, 1981*

<sup>19</sup> *Military Posture, idem nota anterior.*

- Dejar “libre las manos” -amarradas por los excesos de los liberales- a la comunidad de Defensa;
- dotar a los aliados de más armas y adiestramiento que los capacite para detener al enemigo en sus propios territorios;<sup>20</sup>
- entender la ayuda “económica”, y los organismos internacionales y nacionales de crédito, como armas para la guerra económica;
- establecer más capacidad de intervención con fuerzas propias, agrandando la *Rapid Deployment Force* (RDF) en territorio de EEUU y otras RDF en aquellos territorios álgidos, y
- generar un nuevo escalón -la guerra nuclear limitada- ya no como un juego de guerra, sino como una realidad operativa.(33)

Los latinoamericanistas de Reagan, cuyo pensamiento se incubó en el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Georgetown, estimaban que el continente principal donde se jugaría parte importante de esa estrategia era el nuestro. Había que “asfixiar” a Cuba, revertir el proceso en Nicaragua, derrotar la “insurgencia” salvadoreña, derrocar al gobierno de Granada y restablecer relaciones con los sectores civiles y militares anticomunistas. Establecen una especie de escala de “lealtad”, desde los “muy leales” (Chile y Jamaica) hasta los casos “críticos” (El Salvador y Guatemala).<sup>21</sup>

Una importante ideóloga de este grupo definió así las “líneas de acción” estratégicas hacia América Latina:

- Alentar mayor responsabilidad latinoamericana para los asuntos políticos y militares hemisféricos, entre ellos la observación de la inestabilidad, el control de armamentos, e incluso las cuestiones de la proliferación nuclear;
- buscar mayor colaboración con los poderes regionales en los temas de defensa hemisférica, mientras se evita escoger un solo poder como agente de Estados Unidos;
- reconocer los requerimientos latinoamericanos de actualización de armamentos, incluyendo la “*tecnología del estado del arte*”, y alentar el desarrollo de pa-

<sup>20</sup> El Jefe de la CIA era William Casey.

<sup>21</sup> Publicamos, con Lilia Bermúdez, una serie de artículos con los currícula y el pensamiento principal de los reaganautas en el periódico mexicano “*Uno+uno*”. Los principales eran Cleto di Giovanni, Alexander Krueger, Roger Fontaine, Jeanne Kirpatrick y James Theberge.

peles de defensa complementarios dentro del hemisferio;

- ayudar a los establecimientos militares latinoamericanos para mejorar sus capacidades en áreas donde son débiles (apoyo logístico, mantención, gestión media, planificación y otras áreas apropiadas). Invitar a oficiales y suboficiales a participar en las escuelas de Estados Unidos, junto con los participantes norteamericanos.
- incrementar la frecuencia de las operaciones conjuntas y ejercicios con fuerzas latinoamericanas, con el objeto de integrar de manera selectiva y eficaz a las fuerzas latinoamericanas dentro de las *task-forces* estadounidenses, y desarrollar sus capacidades para operar independientemente en áreas de su propio interés<sup>22</sup>.

Como se aprecia, se clausuraba toda referencia a derechos humanos y democracia, y se buscaba una clara ampliación del “sistema interamericano de defensa”, en lucha contra el comunismo.

#### *La nueva estrategia militar convencional*

La derrota de Vietnam trajo una nueva reflexión, la que excede nuestros propósitos actuales, no así el reacomodo estratégico que trajo. Las conclusiones del debate fueron resumidas por el General Fletcher K. Klare y por el entonces coronel Wesley Clark, del Ejército de Estados Unidos. Se trata, en primer lugar, de reivindicar una estrategia que siga utilizando el escalón de la intervención directa militar, aunque haya oposición interna. “Bajo cualquier criterio de análisis -dice Ware- yo creo que, con toda seguridad, podemos presumir una renuencia nacional al involucramiento militar. Sin embargo, el que comprendamos eso no elimina la necesidad de desarrollar estrategias que requieren la aplicación del poderío militar de EEUU para promover los intereses nacionales (...) dentro del contexto del temperamento y la voluntad nacional”.<sup>23</sup> A juicio de este autor, se trataría de un concepto estratégico de intervención que consistiría en: “una rápida decisión para emplear la fuerza seguida de un rápido despliegue de fuerzas suficientes para llevar a cabo objetivos específicos probablemente dentro de limitaciones geográficas y de tiempo”.

<sup>22</sup> Hayes, Margareth D. “Dimensiones de Seguridad de los intereses de Estados Unidos en América Latina”. En: Cuadernos Semestrales del CIDE (México), N° 10, 2° semestre de 1981.

<sup>23</sup> Klark, Wesley (Mayor) “El gradualismo en la estrategia militar norteamericana”. En *Military Review* septiembre de 1975, pp. 3 y 7.

<sup>24</sup> Nuestra memoria de tesis de Maestría en Ciencia Política, en la UNAM investiga en detalle la RDF. La Fuerza de Despliegue Rápido: intervención militar masiva. FCPS, UNAM, 1982.

Klark, por su parte, en un artículo contra el gradualismo aplicado en Vietnam, reivindica la relación de lo político y lo militar y establece:

- primero: deben aplicarse presiones coercitivas tan directamente como sea posible para asegurar los objetivos del compromiso;
- segundo: deben establecerse cuidadosamente límites para evitar la impresión de flaqueza; y
- tercero: la coerción debe tener una conclusión que puede realizarse lógicamente

En palabras de Clark, “*la reacción flexible no está muerta, porque el desarrollo de opciones militares continuará. La potencia militar promete ser más flexible, más rápidamente desplegada y más fácil de controlar. Los formuladores de políticas nacionales hallarán que están confrontados con más opciones militares que considerar cuando los intereses nacionales estén amenazados*”.

Ha nacido el concepto de *Fuerza de Despliegue Rápido*, que es implementado durante la Administración Carter. Se forman la *Rapid Deployment Joint Task Force* (en la Base Mc Dill) para amenazas globales, y la *Joint Task Force on Caribbean and Central America*, para el “mediterráneo” estadounidense. Son las que actuaron en Granada, donde bastó con una brigada, y luego en Panamá, donde se usaron varias divisiones. Saturar el teatro, en el más corto tiempo posible, para obtener una victoria militar que logre el objetivo político<sup>24</sup>. En la Guerra del Golfo, donde había claros “intereses nacionales” por el petróleo, se aplicó toda la fuerza.

#### IV. Conclusiones

La estrategia militar norteamericana se preocupó solamente del Caribe, Centroamérica y México, en la fase inicial de expansión de EEUU. Cuando ella adquirió dimensiones mundiales, nuestro subcontinente fue considerado su área de defensa prioritaria.

1. Luego de una fase de relación bilateral con cada país, se construyó un “*sistema interamericano de defensa*”, que es considerado un mecanismo de aseguramiento del papel de las FFAA latinoamericanas en la lucha contra el comunismo.

2. A partir de la definición de la estrategia de la reacción flexible, las instituciones de la defensa latinoamericanas fueron consideradas un escalón más de dicha estrategia, destinadas a impedir la subversión y el triunfo de la “insurgencia” marxista, socialista o antinorteamericana.
3. Sin perjuicio de lo anterior, los EEUU mantienen su escalón de fuerzas propias, con capacidad de invadir a cualquier país latinoamericano si considera que en él están en peligro los intereses norteamericanos.
4. Cualquier proyecto basado en la defensa de la soberanía, las decisiones democráticas de sus ciudadanos y la autonomía nacional, debiera tener como hipótesis de conflicto la intervención institucional militar de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.