
Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica. ¿Es posible tal coexistencia?

JORGE M. BATTAGLINO*

Resumen

El propósito de este artículo es realizar un análisis crítico del uso del concepto de rearme para explicar las compras de armas por parte de diversos países sudamericanos. El empleo de esta noción no sólo es impreciso desde el punto de vista conceptual, sino también riesgoso desde el político. El concepto de rearme tiene un significado histórico muy preciso y específico que se vincula a situaciones en las que predomina una elevada percepción de amenaza interestatal y la espera del estallido de una guerra en forma inminente. Desde el punto de vista teórico y empírico, ni el significado histórico del concepto ni sus referentes empíricos están presentes en la región.

Abstract

The purpose of this article is to critically analyze the use of the concept of rearmament to explain the purchases of arms in South America. The use of this term has not only contributed to the conceptual confusion but also to a risky political use of it. The concept rearmament has a specific historical meaning which is often link to situations of acute perceptions of threat among states and to the imminent break of war. From a theoretical and empirical perspective, neither the historical understanding of the concept nor its empirical referents are present in the region.

Palabras clave: rearme, compra de armamento, seguridad en Sudamérica, carrera armamentista, gasto militar, percepción de amenaza.

Key words: rearmament, arms purchases, security in South America, arms race, military spending, threat perception.

* Doctor en Política Latinoamericana por la Universidad de Essex. Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

I. Introducción¹

Los países de América del Sur han adquirido toda clase de armamento en los últimos años. Brasil, Chile, Colombia y Venezuela son los que han comprado mayor cantidad. Brasil ha decidido aumentar su presupuesto militar 40 por ciento, lo que incluye la compra de aviones de combate y la finalización del proyecto del submarino nuclear. Chile adquirió ocho fragatas holandesas e inglesas, dos submarinos franceses, doscientos tanques alemanes y 26 aviones F-16. Por su parte, Colombia compró trece aviones de combate Kfir de origen israelí, veinticuatro Super Tucano y más de veinte helicópteros. Finalmente, Venezuela cierra la lista con veinticuatro aviones Su 30MK2 de última generación, tres submarinos rusos y cincuenta helicópteros. A este listado se agregó la reciente decisión de este país de incorporar vehículos blindados rusos (SIPRI, 2008). Este notorio repertorio de compras ha llevado a señalar que la región se encuentra experimentando un proceso de rearme e incluso una carrera armamentista (Fundación Seguridad y Democracia, 2008; Malamud y García Encina, 2008).

El propósito de este artículo es efectuar un análisis crítico del uso del concepto de rearme para explicar las compras de armas en la región. Este trabajo no es sólo un intento de clarificación conceptual, sino también de explicación de cómo el uso poco preciso de un concepto tiene el potencial para construir una imagen distorsionada de la situación de seguridad en la región.

El análisis del concepto de rearme tiene algunos problemas insalvables, uno de éstos es la escasa literatura teórica que existe sobre el tema. A diferencia del de carrera armamentista, con un vasto desarrollo teórico y empírico, el de rearme ha sido insuficientemente desarrollado, aunque sí utilizado para explicar una importante cantidad de acontecimientos históricos, incluyendo las recientes compras de armamento en Sudamérica.² Por lo tanto, aquí se propone contribuir al desarrollo de este concepto y al establecimiento de algunos parámetros para evaluar la precisión de su uso en el contexto sudamericano.

El empleo de la palabra *rearme* para designar las compras de armas que se llevan a cabo en la región, no sólo es impreciso desde el punto de vista conceptual, sino también riesgoso desde el político. Tal como se desarrollará en el siguiente apartado, la idea de rearme posee un *significado* histórico muy preciso y específico, vinculado a

¹ Agradezco los comentarios de Sara Niedzwiecki y Marcelo Mangini a una versión preliminar de este trabajo, así como también la lectura de tres evaluadores anónimos.

² Los trabajos de Buzan y Herring (1998) y el de Hammond (1993) hacen referencia en varias secciones al concepto de rearme, aunque este término no es el objetivo central de sus trabajos, por lo que tienen, por ello, un desarrollo limitado.

situaciones en las que predomina una elevada percepción de amenaza interestatal o en la que se espera el estallido de la guerra en forma inminente (Peden, 1978; McKercher, 2001; Mowrer, 1936; Thomas, 1992; Weste, 1999; Searle, 1998; Warner, 1995). Este elevado nivel de amenaza está acompañado del incremento del gasto militar y el aumento exponencial en el número de tropas y equipamiento bélico. Dicho conjunto de rasgos, siempre presentes en situaciones históricas de rearme, son los que denotan con más rigor la naturaleza del fenómeno.

Otros referentes de estos procesos son la inexistencia, ineficacia o fracaso de instituciones colectivas para resolver conflictos, la denuncia de tratados de desarme, o la presencia de una cultura militarista en el país que comienza a rearmarse. La idea de rearme también se ha utilizado para referirse a las compras de equipamiento que efectúa un Estado luego de ser derrotado en un conflicto bélico, es decir, cuando pierde gran cantidad o la totalidad de su equipamiento militar. El concepto, por lo tanto, posee una carga valorativa vinculada a su uso histórico, es decir, no es neutral en términos de su lectura del mundo y de los efectos políticos que esa descripción ocasiona.

Desde el punto de vista teórico y empírico, el significado histórico del rearme y sus referentes empíricos no están presentes en la región. Como veremos en el último apartado del trabajo, el nivel de conflictividad interestatal en Latinoamérica es uno de los más bajos del planeta. La región ha construido una de las tradiciones históricas más ricas y flexibles de resolución pacífica de las controversias que contribuye a que los Estados de la región hayan desarrollado un bajo nivel de amenaza respecto a la posibilidad de conflicto militar con sus vecinos. Además, sus sociedades nunca han participado de una cultura militarista o belicista. Finalmente, en los últimos años se ha incrementado considerablemente la cooperación en materia de defensa y seguridad (Flemes, 2006 y 2004; Bonilla, 2003).

Este planteamiento no supone desconocer o minimizar la realidad de las compras de armamento, que seguramente continuarán en el futuro, o las tensiones que generen; sino que aspira a ampliar el marco del debate sobre las mismas. Reducir el tema a una simple discusión sobre la cantidad o calidad de las armas adquiridas no permite analizar los factores políticos más amplios que explican esas compras. Centrar la discusión en el número y calidad de armas que adquieren países como Chile, Brasil o Venezuela, favorecería que esta cuestión y las respuestas que se le den se militaricen.

Por ello, las perspectivas “centradas en las armadas” deben ser complementadas con un riguroso análisis del contexto político-estratégico (Butfoy, 1997: 80). Si, en cambio, se adopta el supuesto de que las armas son siempre adquiridas en un determinado contexto político regional, entonces, la respuesta académica y política debería ser distinta: analizar la naturaleza de ese contexto y predicar la adopción de medidas políticas que contribuyan a profundizar la paz y estabilidad de la región. Por ejem-

plo, la discusión del amplio repertorio de medidas diplomáticas y de construcción de institucionalidad que permitirían disminuir la desconfianza que potencialmente provocan tales adquisiciones.

Este trabajo se despliega en tres secciones principales: en la primera se examinan las diferencias entre el concepto del rearme y el de carrera armamentista; en la segunda, se analiza el significado histórico y los referentes del concepto de rearme durante el siglo xx. Finalmente, se explica por qué el significado del rearme no se aplica al actual contexto sudamericano.

II. Sobre rearmes y carreras armamentistas

Los conceptos de rearme y de carrera armamentista se han utilizado indistintamente para referirse a las compras de armas en la región, sin embargo, ambos términos aluden a procesos con diferentes características. Para identificarlas, conviene analizar sucintamente la literatura sobre el tema de la carrera armamentista, para luego establecer algunas diferencias con la idea del rearme.

La literatura del tópico carrera armamentista se integra en tres grandes enfoques: un primer grupo de autores rechaza rotundamente el uso del concepto, porque consideran que desde el punto de vista conceptual y empírico es difícil de corroborar. Colin Gray y Susan Sample sostienen que la noción de carrera armamentista es una metáfora escasamente útil, pues sugiere un patrón de acción y reacción que no refleja la realidad empírica de las compras de armamento (Gray, 1996; Sample, 1998, 2000 y 2002). El modelo de acción y reacción, o de interdependencia, entre las compras de armamento de dos países que adquieren armas es, simplemente, muy inusual.

Sample, en cambio, prefiere utilizar el concepto *military buildup* o *mutual military buildups*.³ Por *military buildup* entiende el proceso por el cual un país aumenta considerablemente su presupuesto militar en la década que precede a una disputa militarizada. El gasto militar promedio será mayor en ese periodo que entre los años que comprende su base de datos (1914-1993). Si el otro país en el conflicto sigue el

³ La traducción de los conceptos *military buildup* y *mutual military buildup* sería la de “fortalecimiento militar” y “fortalecimiento militar mutuo”. Otras acepciones de estos conceptos son “concentración de fuerzas” o “expansión y crecimiento gradual de la organización militar”. En todos los casos, estas ideas captan una de las variables principales de la definición del rearme, es decir, el incremento del gasto militar y del tamaño de las fuerzas armadas. Sin embargo, no considera la restante, el nivel de percepción de amenaza. Es muy probable que la necesidad de realizar amplias comparaciones haya limitado la incorporación de variables a ser examinadas por parte de Sample. Por ello, es posible que la autora optara por el concepto de *military buildup* antes que por el de *rearmament* (rearme).

mismo patrón, entonces la disputa puede clasificarse como un *mutual military build-up* (Sample, 1998, 2002).

Otro conjunto de autores sostiene que el concepto de carrera armamentista no debe descartarse por completo, pero que su uso ha de ajustarse a la presencia de indicadores muy estrictos (Buzan, 1998; Hammnod, 1993). Según Barry Buzan, uno de los aspectos más llamativos del concepto de carrera armamentista es que gran parte de la literatura sobre el tema no se ajusta a la metáfora de una carrera. Esta metáfora supone imaginar a dos Estados en una competencia por acumular poder militar, cuyo fin último es obtener una victoria decisiva en el balance del poder militar. Sin embargo, gran parte de esta literatura se refiere simplemente al proceso mediante el cual los Estados adquieren y mejoran el armamento de sus fuerzas armadas (Buzan, 1998: 77).

Por ello, existe el peligro de la sobreextensión del concepto “si el significado de las carreras armamentistas se expande para incluir todas las operaciones en tiempo de paz, pierde, entonces, su habilidad para designar las competencia militares intensas y anormales” (Buzan, 1998: 77).

Otro autor que ha analizado extensamente las carreras armamentistas, Grant Hammond, sostiene que la mayor parte de los trabajos sobre este tema versan más sobre la compra de armamentos que sobre las carreras (Hammond, 1993: 7). Él incorpora un total de ocho indicadores para identificar carreras armamentistas y afirma que este concepto ha de reservarse sólo para manifestaciones muy extremas de competencia militar entre Estados (Hammond, 1993: 31).⁴ La mayor parte de estos criterios están presentes también en el tercer enfoque sobre las carreras armamentistas, el más laxo e inclusivo. Sin embargo, Hammond agrega un indicador, el séptimo, que reduce considerablemente el número de fenómenos que se ajustan a esa definición. Se trata del criterio de anticipación o de establecimiento de un determinado ratio en las capacidades militares entre los países. Por ejemplo, Gran Bretaña anunció en 1912 que superaría la construcción alemana de acorazados Dreadnoughts en una proporción de 8:5 y que construiría, además, dos buques nuevos por cada uno extra que el país germano añadiese a su programa de construcción naval. Al sumar este indicador,

⁴ Los indicadores son: 1) dos o más Estados, aunque la relación es esencialmente bilateral; 2) designación específica de un adversario o de un potencial adversario; 3) planeamiento militar y diplomático basado directamente en las capacidades e intenciones del Estado rival; 4) un alto nivel de animosidad o antagonismo entre las partes en conflicto; 5) un estrecho vínculo entre las acciones políticas, militares y estratégicas de las fuerzas rivales; 6) un extraordinario y consistente incremento en el nivel del gasto en defensa que exceda el 8 por ciento del PIB anual; 7) un foco en un tipo particular de armamento o de sistema de armas basado en un ratio explícito con el oponente; 8) el propósito del esfuerzo es la búsqueda de la dominación, vía la intimidación político-militar del rival (Hammond, 1993: 31).

Hammond reduce el universo de carreras armamentistas a solamente cuatro en toda la historia: Japón contra Rusia (1895 a 1904); Gran Bretaña contra Alemania, Francia contra Alemania antes de la primera guerra mundial; y Japón contra Estados Unidos y Gran Bretaña (1916-1922) (Hammond, 1993: 78-79).

Barry Buzan advierte, al igual que Hammond, que el término carrera armamentista ha de reservarse para los casos más extremos de competencia militar. Es decir, cuando los Estados realizan un gran esfuerzo presupuestario en el área de la defensa que los deja prácticamente “exhaustos” desde el punto de vista económico (Buzan, 1998: 80). Las carreras armamentistas, además, ocurren cuando los Estados están comprometidos en una movilización total para la guerra (Buzan, 1998: 80).

Un tercer grupo de autores define al concepto de manera más laxa e inclusiva (Diehl, 1983; Gray, 1976; Huntington, 1958; Richardson, 1960; Wallace, 1979). Los criterios de estos autores para identificar una carrera son básicamente tres: 1) la existencia de una relación de interdependencia en las compras de armamento de dos países, esto es, dos Estados que adquieren armamento en respuesta a las compras del otro; es una interdependencia que se da no en cualquier clase de armamento, sino en los rubros que permiten alterar las capacidades militares relativas (buques de guerra mayores, aviones de combate o tanques); tal interdependencia se manifiesta en incrementos rápidos y recíprocos en los arsenales militares de dos o más países; 2) la presencia de una elevada percepción de amenaza recíproca, que sería el resultado de una cultura militarista, de la ausencia de instituciones que regulen el conflicto, del culto por la ofensiva militar o de países que denuncian tratados de desarme; 3) un elevado gasto presupuestario en el rubro de defensa.

Desde esta perspectiva, las carreras armamentistas se definen a partir de los siguientes procesos: *a)* una interdependencia en la compra de armamento por parte de dos o más Estados, *b)* que refleja un alto nivel de amenaza, y que insume *c)* un elevado nivel de recursos presupuestarios.

Una vez analizadas las distintas lecturas sobre el concepto de carrera armamentista, es posible establecer su diferencia con el de rearme. Este concepto lo han analizado varios autores (Buzan, 1998: 79-82; Hammond, 1993: 1-22; Schweller, 2004). *El rearme alude a la decisión de un Estado de aumentar considerablemente el número y calidad de sus fuerzas militares en un contexto en el que la percepción de amenaza es muy elevada y la guerra se percibe como muy probable.* La gran diferencia entre un rearme y una carrera armamentista es que en el primero se encuentra ausente el patrón de interdependencia entre las compras de dos Estados y, por lo tanto, no se verifica la presencia de incrementos rápidos y recíprocos en los arsenales militares de dos o más países. Por lo demás, los rearmes comparten con las carreras armamentistas varios rasgos importantes, como el aumento de efectivos,

equipamiento y gasto, así como la presencia de un elevado nivel de percepción de amenaza entre los Estados.

El rearme es la instancia previa a la carrera armamentista. Toda carrera armamentista comienza por un rearme que puede ser respondido por otro Estado. Sin embargo, no todo rearme culmina necesariamente en una carrera armamentista. Para que exista esta última, tiene que haber por los menos dos Estados que decidan correrla. Aquí se analizan cuatro tipos distintos de situaciones de rearme: 1) cuando un Estado comienza el rearme y recibe al poco tiempo la respuesta de otro. En este caso se desata una carrera armamentista (Alemania y Gran Bretaña antes de la primera guerra mundial); 2) cuando un Estado se rearma y no recibe una respuesta inmediata de otros Estados (Alemania en los años treinta); 3) cuando un Estado se rearma como consecuencia del rearme de otro, pero no puede verificarse un patrón de interdependencia o de acción y reacción o de incrementos rápidos y recíprocos. Cuando sucede esto, estamos frente a un rearme mutuo, los casos de Francia y Gran Bretaña en los treinta; 4) finalmente, el rearme puede tener también lugar en países que perdieron gran parte de su equipamiento militar, o su totalidad, como consecuencia de un conflicto bélico, los casos de Japón y Alemania luego de la segunda guerra mundial entran en esta categoría.

III. El significado histórico y los referentes del concepto de rearme

Los conceptos son herramientas esenciales para las ciencias sociales y humanas. Permiten comprender los hechos que designan y contribuyen a la captación lingüística de estados de cosas, estructuras, contextos y procesos políticos. Aunque no son neutrales —en el sentido de que incorporan visiones y valores sobre el mundo—, su formación y tratamiento requieren de ciertos procedimientos lógicos que permiten establecer parámetros de refutación o verificación.

La formación y tratamiento de los conceptos han sido señalados como un aspecto fundamental para la construcción de las ciencias sociales. Según Sartori, algo esencial en la “doctrina de los conceptos” es su contenido o precisión, es decir, sus elementos determinantes o definitorios. Aunque las palabras son polivalentes, en el sentido de que “pueden ser llevadas a expresar variaciones y matices infinitos del significado”, la ambigüedad inherente a éstas dificulta el entendimiento y favorece la multiplicación de malos entendidos (Sartori, 1991: 17).

La ambigüedad o falta de precisión lleva al clásico problema del estiramiento conceptual, es decir, la adjudicación incorrecta de casos de investigación a un determinado concepto. Sartori afirma que el primer paso de toda ciencia es reducir la ambigüedad

de los conceptos (Sartori, 1991: 57). Para ello es fundamental desarrollar su capacidad denotativa, es decir, sus referentes en el campo empírico. La disminución de la ambigüedad supone hacer explícita, clara y unívoca la relación entre el significado y los referentes, mediante el procedimiento metodológico de la operacionalización, así es posible reducir su vaguedad.

La mayoría de los trabajos sobre rearmes se circunscriben a tres periodos históricos: 1) los años previos al estallido de la primera guerra mundial (1900-1914); 2) la década de los treinta, en especial entre 1933 y 1939; y 3) los comienzos de la guerra fría, particularmente entre 1949 y 1954.

Existen publicaciones que emplean el concepto para explicar las compras de armas de Egipto luego de la Guerra de los Seis Días; las de Irán luego de la Revolución de 1979 o las adquisiciones de India y Pakistán durante los años setenta (Ritcheson, 1995). Sin embargo, el mayor número de investigaciones se concentra en los tres periodos señalados.

El supuesto principal que comparte la producción bibliográfica sobre estas tres etapas es que el rearme se explica como una consecuencia del aumento de la percepción de amenaza de un Estado. El país que se rearma desconfía de las compras de equipamiento y las intenciones ofensivas de otro, o puede también no estar satisfecho con su ubicación en el sistema internacional y forzar el cambio de tal situación mediante la amenaza o uso de la fuerza.

El alto nivel de percepción de amenaza que predomina en el momento previo al rearme se vincula a un ambiente de paz negativa, es decir, a un contexto de no guerra, en el que las condiciones que fomentan la paz son débiles o están directamente ausentes. En las situaciones de paz negativa, el uso de la fuerza militar no es sólo una opción bastante probable, sino que parece ser inminente; los dilemas de seguridad alcanzan su mayor intensidad y, por ello, los países suelen estar preparados para la guerra (Galtung, 1968, 1969, 1971).

Desde el punto de vista de los enfoques liberal-institucionales, los entornos de paz negativa se caracterizan por la ausencia de los siguientes factores: los regímenes democráticos son escasos o ausentes, las instituciones colectivas para la resolución pacífica de los conflictos son inefectivas o inexistentes, además de que la interdependencia económica es baja. Desde el punto de vista de las perspectivas constructivistas, estos escenarios se caracterizan por una cultura militarista que fomenta la guerra y por el culto a la ofensiva militar de varios de los países que se rearmen.

Frente a la ausencia o inefectividad de factores que limiten la posibilidad del conflicto militar, los países se rearmen como único medio para disminuir su percepción de amenaza, es decir, para incrementar su seguridad.

1. El rearme en los años previos a la primera guerra mundial (1900-1914)

Los trabajos sobre el rearme alemán en los años previos a la primera guerra mundial parten del supuesto de que Alemania consideraba inevitable la guerra con Francia y Rusia. Este desenlace era ineludible por el incontenible desarrollo económico y militar germano, su ocupación de la región francesa de Alsacia-Lorena, luego de la guerra de 1871, y su alianza con el Imperio Austro-Húngaro, rival principal de los rusos (Copeland, 2000). Eric Hobsbawm sostiene que “a partir de 1900, la guerra se acercó notablemente y hacia 1910 todo el mundo era consciente de su inminencia” (Hobsbawm, 1998: 312).

Alemania había desarrollado tempranamente, hacia 1892, el Plan Schlieffen, que preveía en primer término el lanzamiento de una ofensiva rápida y corta contra Francia, a través de Bélgica, para luego desatar el ataque a Rusia. Alemania pretendía, así, eludir la temida guerra en dos frentes. Otros generales consideraban que Rusia debía ser atacada en primer lugar, para evitar que este país superara a los alemanes en capacidades militares (se temía que esto sucediera hacia 1916).

El rearme alemán fue posible gracias al acelerado incremento de sus capacidades materiales, en especial del PIB, que hacia 1900 había superado al de Gran Bretaña (en 40 por ciento hacia 1913). Otros factores, como la cultura fuertemente militarista de la sociedad alemana, que fomentaba el gasto militar y glorificaba la guerra, así como el fracaso del Concierto de Viena, favorecieron que el poder económico se convirtiera aceleradamente en poder militar. En síntesis, impulsaron el rearme.

El intento de búsqueda de seguridad mediante el rearme, demostró su futilidad al fomentar el crecimiento generalizado de los arsenales militares de todos los países implicados, los cuales comenzaron a incrementar considerablemente el número de tropas y la cantidad de buques de sus armadas (cuadros 1 y 2).

Cuadro 1
Aumento en el número de tropas (1879 y 1913)

Número de tropas	1879	1913
Gran Bretaña	136 000	160 000
Austria-Hungría	267 000	800 000
Francia	503 000	1 200 000
Alemania	419 000	2 200 000
Rusia	766 000	1 400 000

Fuente: Hobsbawm (1998: 359).

Cuadro 2
Aumento de buques de guerra (1900 y 1914)

Número de barcos	1900	1914
Gran Bretaña	49	64
Alemania	14	40
Francia	23	28
Austria-Hungría	6	16
Rusia	16	23

Fuente: Hobsbawm (1998: 359).

Alemania experimentó un rearme masivo, debido al escenario estratégico que la enfrentaba con la posibilidad de combatir guerras consecutivas con dos grandes potencias, en un periodo muy reducido de tiempo o, el menos deseado, una guerra en dos frentes. Por la misma razón, el incremento de tropas del Imperio Austro-Húngaro fue igualmente masivo. Los países que esperaban una guerra en un sólo frente experimentaron menores aumentos en el número de tropas; mientras que Gran Bretaña, en su condición de isla eternamente invulnerable, tuvo el menor incremento de tropas y buques entre todos los casos.

1.1. El rearme en la década de los treinta

La mayor parte de los trabajos sobre el rearme en este periodo se centran en Alemania y en la reacción de los distintos países vecinos, en especial de Gran Bretaña y Francia.

En el caso alemán, la literatura coincide en señalar que el estatus de inferioridad asignado a ese país, luego de la primera guerra mundial, fue percibido por Hitler como una amenaza para el “destino manifiesto” que Alemania debía concretar. Por ello, Hitler transformó a su país en un Estado revisionista apenas accedió al gobierno. Los Estados revisionistas rechazan el estatus conferido a los mismos por el orden hegemónico. El clásico trabajo de Carr desarrolla esta perspectiva al señalar que la política exterior de Alemania en los años treinta tuvo como principal objetivo alterar la distribución del poder en el sistema internacional y favorecer la expansión territorial (Carr, 2004).

Alemania comenzó por revisar el Tratado de Versalles, que le imponía un virtual desarme. Hitler violó este tratado en marzo de 1935, al introducir el servicio militar obligatorio y al lanzar un programa de construcción de buques de guerras, aviones de combate y de organización de las primeras divisiones blindadas; violación que se repitió en sucesivas ocasiones, hasta llegar a la ocupación de Checoslovaquia en 1938. El

reversionismo alemán se manifestó también en su retiro de la Sociedad de las Naciones y de la Conferencia Internacional de Desarme en 1933, en la denuncia del Tratado de Locarno en 1936 y en la ocupación de la Renania desmilitarizada.

Finalmente, Hitler anunció sus planes de guerra, el llamado “Protocolo Hossbach”, en noviembre de 1937. El plan preveía la ocupación del “espacio vital” por medio de la violencia y contemplaba emprender una invasión de la Unión Soviética en una fecha no posterior a 1942 (Copeland, 2000; Taylor, 1961).

Alemania contaba con 42 divisiones y 900 000 hombres hacia 1938. Estas cifras aumentarían después de las anexiones de 1938, al sumar el Reich diez millones de nuevos habitantes. En 1938 y 1939, el presupuesto militar representó el 52 por ciento del gasto estatal y el 17 por ciento del producto nacional, en 1933 estas cifras habían sido del 9 y 3 por ciento, respectivamente (Taylor, 1961).

Cuadro 3
Rearme alemán

Rearme alemán	1932	1939
Efectivos del ejército	100 000	1 100 000
Buques de la armada	30	95
Cantidad de aviones	36	4000

Fuente: Taylor (1961).

La respuesta de Gran Bretaña al rearme alemán no se hizo esperar. Gran Bretaña comenzó la movilización de su maquinaria militar para enfrentar a Alemania recién en 1939, es decir, cuatro años después del comienzo del rearme alemán. El caso de Gran Bretaña y el de Francia han sido analizados como ejemplos de *unanswered threats* (“amenazas no respondidas”) (Schweller, 2004). Éstas suceden cuando un país falla en responder a una amenaza clara y presente, ya sea como consecuencia de las preferencias de sus elites políticas, o de otros actores domésticos que obstruyen la movilización de recursos para responder a una amenaza manifiesta. Los casos más comunes de *unanswered threats* son los de Gran Bretaña y Francia en la los años treinta.

La bibliografía sobre el rearme de Gran Bretaña, quizás el caso más estudiado de todos, se ha centrado en dos aspectos principales: por un lado, existe un conjunto de trabajos que sostienen que el rearme resulta del fracaso de la política de desarme, implementada a nivel internacional y nacional durante los años veinte. Ésta consistió en un fuerte apoyo a una serie de instituciones internacionales, como la Sociedad de las Naciones, la Conferencia Internacional de Desarme o la Conferencia de Washington. Existe también un segundo grupo de trabajos que examinan las difi-

cultades experimentadas por Gran Bretaña al responder al rearme alemán. La mayoría de estos trabajos coincide en responsabilizar al Departamento del Tesoro como la institución que obstaculizó permanentemente el aumento del gasto militar (Peden, 1978). Ambas vertientes de la literatura afirman que el principal factor que impulsó el rearme inglés fue el incremento de la percepción de amenaza, consecuencia del revisionismo alemán.

Apenas concluida la primera guerra mundial, Gran Bretaña redujo sustancialmente los efectivos de su ejército y su presupuesto militar. Sus principales objetivos pasaron a ser la defensa de sus posesiones coloniales y el mantenimiento del equilibrio de poder en Europa. Su apoyo a la Sociedad de las Naciones, a la Conferencia de Washington —que garantizaba el *statu quo* en el Océano Pacífico—, y a la Conferencia Internacional de Desarme, estaba pensado para mantener ese equilibrio. La reducción del gasto militar era una medida indispensable para equilibrar el presupuesto público y aumentar la inversión en programas sociales. Además, como resultado del enorme número de bajas ocasionadas por la guerra, la opinión pública británica había desarrollado una orientación antimilitarista y, por ende, favorable al desarme.

En otras palabras, el éxito electoral estaba atado al desarme. Todos los gobiernos británicos se comprometieron con esta política hasta 1934. La percepción de amenaza era reducida y nadie hablaba de rearme, pese a que todos los países habían adquirido distinta clase de armamento. Fue una etapa en la que predominó la diplomacia y la búsqueda de mecanismos colectivos de seguridad (McKercher, 2001).

Sin embargo, el panorama internacional comenzó a deteriorarse a principios de los años treinta. La ocupación japonesa de Manchuria y el fracaso de la Sociedad de las Naciones y de la Conferencia del Desarme contribuyeron a incrementar la percepción de amenaza de los británicos. En su informe de 1932, el Committee of Imperial Defence (Comité de Defensa del Imperio, CID, por sus siglas en inglés) afirmaba que “el supuesto de que no habrá guerras mayores por diez años es contrario a las lecciones de la historia y no tiene contrapartida en ningún otro país” (McKercher, 2001: 31). El mismo informe identificaba a Japón y Alemania como las principales amenazas para el país.

La política británica experimentó un profundo cambio entre octubre de 1933 y marzo de 1936, cuando comenzó a considerar la necesidad de un rearme. Poco tiempo después de que Alemania se retirara de la Sociedad de las Naciones y de la Conferencia de Desarme, se creó el Defence Requirements Sub-Committee (Subcomité de Necesidades para la Defensa, DRC, por sus siglas en inglés), que dependía del CID. El DRC se transformó en la principal agencia estatal a favor del rearme británico (McKercher, 2001: 28).

El DRC alertó sobre el débil estado de las defensas inglesas y advirtió que éstas debían estar preparadas para la guerra hacia 1939 (McKercher, 2001: 32). También

señaló que Gran Bretaña debía prepararse para una larga contienda bélica. Sin embargo, el Departamento del Tesoro continuó limitando el gasto en armamento. De hecho, el control del tesoro se mantuvo hasta marzo de 1939, cuando el DRC y las fuerzas armadas superaron su influencia (McKercher, 2001). Hasta ese momento, lo que pareció suceder es que el gobierno prefería correr riesgos en la defensa antes que en las finanzas.

El caso del rearme francés también se caracterizó por la ausencia de reacción frente a la acumulación de armas y efectivos militares de Alemania (Schweller, 2004). La falta de respuesta se debió, principalmente, a la extrema fragmentación ideológica de la sociedad francesa. El gobierno de este país experimentó una extrema inestabilidad de sus gabinetes entre 1918 y 1940, con más de 24 cambios sólo entre 1930 y 1940. Asimismo, las elites francesas tenían distintas y contradictorias percepciones sobre el nivel de amenaza que representaba Alemania. Para un sector, Hitler no constituía peligro alguno, mientras que, para otro, era una amenaza real y concreta que demandaba un rápido y sustantivo incremento del presupuesto militar. Mientras que el Partido Comunista exigía que Francia se alineara con la Unión Soviética para enfrentar a los alemanes, los sectores de la derecha, reclamaban lo contrario, un mayor acercamiento con Alemania para poner freno a los soviéticos.

La ausencia de acuerdo entre las elites francesas y la diversidad de posiciones políticas determinó que su política de defensa fuera incoherente e indecisa. Recién hacia 1938 comenzaron a reorientarse recursos a la fabricación de armas y el incremento de las fuerzas militares (Schweller, 2004: 196-197).

1.2. El rearme en los inicios de la guerra fría

El rearme de Alemania y Japón fue ampliamente debatido en los comienzos de la guerra fría (Weste, 1999). Como en las etapas previas, el aumento de la percepción de la amenaza cumplió un papel central en su promoción. En particular, Estados Unidos comenzó a considerar seriamente la posibilidad de equipar nuevamente a los ejércitos de las naciones derrotadas en la segunda guerra mundial, para sumarlos a una posible guerra contra la URSS.

Para Estados Unidos, el ambiente de la seguridad internacional comenzó a deteriorarse a partir de 1949. La URSS detonó su primera bomba nuclear en ese año, y en China, el país más poblado del planeta y el cuarto en extensión territorial, triunfó una revolución comunista que amenazaba con expandirse a los países vecinos. Tal percepción pareció confirmarse con el estallido de la Guerra de Corea en 1950. Este escenario contribuyó a que Estados Unidos concluyera que la defensa convencional de Europa era inviable sin la ayuda de Alemania (Searle, 1998).

El Estado Mayor Conjunto estadounidense afirmó en 1950 que “desde el punto de vista militar, el rearme temprano y apropiado de Alemania occidental es de fundamental importancia para la defensa de Europa occidental contra la URSS” (Warner, 1995: 12). El problema radicaba en la reacción de países como Francia, que temían la reconstrucción del ejército alemán. Dean Acheson propuso, entonces, la creación de una institución: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuyo objetivo era vincular el rearme germano a la nueva alianza militar, de esta forma se buscaba evitar políticas de equilibrio de poder. Alemania ingresó finalmente a la OTAN en mayo de 1955 y su ejército, a diferencia de las otras fuerzas armadas que pertenecían a esa organización, quedó bajo control directo de la OTAN. En 1957, se asignó a esta última la primera división alemana.

IV. El significado del rearme

Del análisis teórico y empírico, así como del uso histórico del concepto de rearme, se desprende que existen tres aspectos que le otorgan significado/sentido:

- 1) Una elevada percepción de amenaza y la consecuente sensación de inminencia de la guerra. Esta característica se asocia generalmente a la inexistencia o ineficacia de instituciones colectivas para la resolución de conflictos o para el desarme, y a la presencia de una cultura militarista y de culto por la ofensiva militar.
- 2) La ausencia de interdependencia, o de un patrón de acción y reacción en las compras de armamento entre dos o más Estados.
- 3) Un aumento considerable en la adquisición o producción nacional de armamentos, en el número de efectivos militares y en el gasto militar.

Los procesos de rearme se desarrollaron bajo el mismo tipo de contexto. Ocurrieron en periodos históricos caracterizados por un elevado *nivel de amenaza* y desconfianza entre los Estados. La guerra parecía inminente y los Estados se preparan para ésta. Por lo tanto, los dilemas de seguridad eran muy agudos, por ello los Estados buscaban restablecer los desequilibrios militares.

La percepción de amenaza aumentaba como resultado de la ausencia, parálisis o fracaso de *instituciones colectivas* para la resolución de conflictos. En la primera guerra fue el colapso del concierto de Europa. En los años treinta, fue el fracaso de la Sociedad de las Naciones, de la Conferencia de Desarme y del Tratado de Locarno, entre otras. En los inicios de la guerra fría fue el naufragio del Plan Baruch y la parálisis del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Así mismo, en los tres periodos se observa la influencia de una extendida *cultura militarista* en los países que se rearmaron. Alemania en la primera y segunda guerras mundiales, o Estados Unidos durante la guerra fría. Esta cultura fue fundamental para apoyar el aumento considerable del gasto militar. Simultáneamente, el *culto a la ofensiva* militar, que predominó en las doctrinas militares de los países que se rearmaron, favoreció el despliegue de un enorme aparato militar necesario para obtener victorias demoledoras. Varios autores han mostrado que las doctrinas militares ofensivas se asocian con fuerzas armadas numerosas y mejor equipadas (Van Evera, 1984; Snyder, 1984).

Las manifestaciones más concretas del rearme, y también las más citadas, son la incorporación de importantes cantidades de armamento, ya sea a través de su adquisición o producción local, el aumento de los efectivos y del gasto militar. Los casos analizados revelan que la magnitud del rearme se relaciona con la situación previa de las fuerzas militares. Puede ocurrir en países que han quedado con fuerzas armadas muy reducidas, o sin éstas, debido a su derrota en una guerra (Alemania luego de la primera y segunda guerras mundiales, o Japón luego de la segunda). En estos casos, el rearme implica un incremento masivo en el presupuesto militar y en la cantidad de efectivos y equipamiento. Ello se debe a que se parte de un inventario militar muy reducido o inexistente. El rearme también puede suceder en Estados que perciben la inminencia de una guerra (Gran Bretaña, Francia o Suiza en la los años treinta), aquí los porcentajes de aumento del presupuesto y de las capacidades tienden a ser menores, porque las fuerzas militares ya cuentan con equipamiento militar en todas las armas.

V. ¿Carrera armamentista y rearme en Sudamérica?

Aunque el análisis de la carrera armamentista no es el principal objetivo de este artículo, es relevante descartar su presencia en la región, para luego examinar la precisión del concepto de rearme.⁵ Como se señaló previamente, el concepto de carrera armamentista en su versión más inclusiva establece como un indicador clave la metáfora de la acción y reacción, es decir, la interdependencia entre las compras de equipamiento de dos Estados, interdependencia que es rápida y recíproca. Considerando solamente este indicador, es posible descartar la presencia de una carrera armamentista en Sudamérica desde el año 2000 hasta la actualidad.

Si se examinan las compras realizadas por las diadas de países que mantienen conflictos limítrofes, Chile y Perú, por un lado; Colombia y Venezuela, por el otro,

⁵ Analizo en detalle la aplicación del concepto de carrera armamentista para América del Sur en Battaglini (2008).

se observa que las compras de Chile y Venezuela no han recibido una respuesta equivalente por parte de Perú y Colombia. Mientras que Chile adquirió 316 tanques, 8 fragatas, 2 submarinos y 48 aviones de combate F16; Perú optó sólo por la adquisición de dos fragatas usadas de origen italiano. Las compras venezolanas —entre éstas 24 aviones Su30 de última generación— tampoco han originado respuestas de Colombia, más allá de la adquisición de aviones Kfir de segunda mano destinados a la lucha contra la insurgencia.

Cabe destacar que aun en el caso de que Perú y Colombia decidieran adquirir aviones, tanques o buques de guerra, faltaría verificar los otros dos indicadores de una carrera armamentista, es decir, una elevada percepción de amenaza y un aumento considerable en el gasto militar.

La ausencia de interdependencia en el plano de las compras permite, en principio, refutar la idea de una carrera armamentista en Sudamérica, pero quizás no alcance para hacerlo con la del rearme. Para debatir la validez de este concepto, sería necesario corroborar la presencia empírica de sus otras dos dimensiones: la existencia de una elevada percepción de amenaza y un aumento considerable en el equipamiento, efectivos y presupuesto de las fuerzas armadas.

Establecer el nivel de amenaza que existe entre los Estados de una región es una tarea subjetiva y controvertible, que exige analizar distintos indicadores vinculados a enfoques realistas, liberales y constructivistas. Este tipo de análisis permite afirmar que América del Sur es una región que en los últimos veinte años ha experimentado un nivel de percepción de amenaza interestatal reducido, gracias a la presencia de los siguientes factores: *a*) la región ha sido históricamente pacífica, la de menor conflictividad del planeta después de América del Norte; *b*) posee, además, una larga y eficaz tradición de resolución pacífica de las controversias; *c*) ha desarrollado un proceso de cooperación en materia de defensa y seguridad que ha contribuido a debilitar, aunque no a extirpar por completo, las visiones de confrontación; *d*) la cultura militarista ha estado ausente entre sus pueblos y elites políticas; *e*) sus fuerzas armadas no han cultivado doctrinas ofensivas, sino que se encuentran orientadas a funciones domésticas. Finalmente, y como corolario lógico de tal caracterización del contexto regional, *f*) el gasto en defensa es el más bajo del mundo, sólo se destina 10 por ciento del presupuesto militar a la compra de equipamiento.

1. América del Sur: una región de baja percepción de amenaza interestatal

América del Sur es la región más pacífica del planeta, después de América del Norte. Según la base de datos sobre conflictos del Center for International Development

and Conflict Management (Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos) de la Universidad de Maryland, es la región que ha experimentado la menor cantidad de crisis interestatales entre 1918 y 2007, un 3.6 por ciento del total mundial. El 70 por ciento de esas crisis se han resuelto sin apelar al uso de la fuerza, un porcentaje que supera ampliamente al del resto del mundo, donde sólo el 25 por ciento tuvo ese desenlace. Un 22 por ciento concluyó en guerras; mientras que en América del Sur sólo el 6 por ciento tuvo ese final.

Esta perspectiva comparada permite afirmar que las crisis entre países de la región son raras; los enfrentamientos militares poco probables y las guerras muy improbables. Esta característica es para muchos el resultado de que en la región existen instituciones efectivas y probadas de resolución pacífica de los conflictos.

Una de las características más salientes de la región es la histórica y flexible tradición regional de resolución pacífica de las controversias (Kacowicz, 1998, 2005). Esta tendencia es para algunos autores el resultado del consenso que existe sobre un conjunto de valores, reglas e instituciones formales e informales que ponen freno a la escalada militar y al enfrentamiento bélico.

Aunque Sudamérica no reúne aún todos los requisitos de una “sociedad de Estados”, posee algunos de sus atributos principales. En especial, ha desarrollado un fuerte respeto por el principio de soberanía y la solución pacífica de las controversias, reglas profundamente arraigadas en la tradición del derecho internacional regional. Asimismo, ha contribuido a desarrollar una tradición mundial de control de armas, seguridad colectiva y construcción de medidas de confianza mutua, a través de la firma de acuerdos muy tempranos que datan de finales del siglo XIX y principios del XX, como la desmilitarización del estrecho de Magallanes (1881); o los Pactos de Mayo de 1902 entre Argentina y Chile.

De esta manera, la región ha sido líder en la formulación y adhesión a medidas de avanzada en las áreas de control de armamento y construcción de la confianza (Domínguez, 2003; Kacowicz, 1998).

Los valores, reglas e instituciones que consagran el principio de no intervención, descartan el uso de la fuerza y favorecen la resolución pacífica de las controversias, se expresan institucionalmente en organismos hemisféricos, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como a través de acuerdos multilaterales o bilaterales. La OEA ha desempeñado un papel central en evitar que las crisis entre Estados escalen a conflictos bélicos.

En este sentido, Jorge Domínguez afirma que la OEA fue más efectiva que la Organización de la Unión Africana, la Liga Árabe y las Naciones Unidas en la resolución de crisis internacionales durante la segunda mitad del siglo XX (Domínguez, 2003).

Por ejemplo, la OEA, el Grupo de Río y la acción de otros países de la región, han tenido un papel central en la resolución de las principales crisis que atravesaron Colombia y Venezuela. Recientemente, la OEA y el Grupo de Río desempeñaron un activo papel en la resolución de la crisis desatada por la incursión de tropas colombianas en territorio ecuatoriano.

Los otros países que mantienen conflictos en la región, Chile, Perú y Bolivia, han avanzado en la resolución pacífica de las disputas pendientes. Chile y Perú han sometido su última disputa limítrofe a la Corte Internacional de La Haya. Chile y Bolivia, por su parte, han profundizado el diálogo para hallar una solución al histórico pedido boliviano de una salida al mar.

Esta tradición regional se complementa con un aumento de la cooperación regional en materia de defensa y seguridad. En la región, existe un amplio proceso de cooperación en el plano de la defensa y la seguridad, el cual ha incluido las medidas de confianza mutua, las reuniones de los ministros de Defensa o las conferencias de Jefes de Estado Mayor. Este proceso comienza con la Asamblea de la OEA de 1991, en la que se alcanza el “Compromiso de Santiago”, el cual refleja la voluntad de los Estados americanos de avanzar en la eliminación de las hipótesis de conflicto, desarrollar capacidades preventivas y mecanismos de cooperación, respaldar colectivamente la estabilidad de las instituciones democráticas, el control civil de las fuerzas armadas y la transparencia de las políticas de defensa.

Esta cooperación tiene una dimensión subregional que incluye, por ejemplo, los aspectos de seguridad del Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Carta Andina de Paz y Seguridad; y una bilateral, conformada por los encuentros entre ministros o entre funcionarios de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de distintos países del área.

Una dimensión significativa del proceso de seguridad en la región se originó a partir de los compromisos asumidos en las Cumbres de las Américas. En el marco de estos encuentros, se decidió convocar a las dos Conferencias Regionales sobre Medidas de Confianza y de la Seguridad, una en Chile (1995) y la otra en El Salvador (1998), así como a las siete conferencias de ministros de Defensa de las Américas.

Estos encuentros han favorecido un aumento significativo de las relaciones entre los miembros de las fuerzas armadas y de los funcionarios de los ministerios de Defensa de los países de la región, en especial los del Cono Sur. Asimismo, un total de nueve países de la región publican hoy Libros Blancos de la Defensa, con información sobre capacidades bélicas, despliegue de fuerzas, gasto militar y percepción de amenazas.

En el pasado, la falta de información sobre la organización militar de los Estados de la región condujo, en ciertos casos, a que algunos países potenciaran la percepción sobre las capacidades militares de un posible adversario, lo cual alentaba carreras ar-

mamentistas e incrementaba la probabilidad de conflicto. En este sentido, la edición de los Libros Blancos ha contribuido a crear un ambiente regional de mayor transparencia y previsibilidad.

Así, el creciente proceso de institucionalización de las relaciones de seguridad entre los países de la región contribuye a que las elites civiles y militares abandonen progresivamente las visiones de aislamiento, competencia y rivalidad que son reemplazadas crecientemente por las de interdependencia, cooperación y destino común.

Asimismo, la cultura militarista expansionista ha estado notablemente ausente en la región. Ningún Estado ha desaparecido o ha cambiado sus fronteras sustancialmente como resultado de la conquista militar en los últimos cien años. El culto a la ofensiva militar tampoco ha sido una característica de la estrategia militar. Todas las doctrinas de defensa de los países sudamericanos afirman su naturaleza estrictamente defensiva y disuasiva (Resdal, 2008). Asimismo, los militares han estado históricamente orientados a lo interno, el patrón regional de violencia interna y paz interestatal señalado por algunos autores, ha favorecido lógicamente una reducción en la percepción de amenaza en la región (Martín, 2006: 101-148).

Las sociedades latinoamericanas se caracterizan por la ausencia del nacionalismo militarista. Las elites políticas no ven la guerra como una opción favorable. En la sociedad civil no existen mitos revanchistas o culturas que veneren la guerra interestatal. Por ejemplo, la iconografía política en la región es sorprendentemente pacífica y carece de la belicosidad o identificación colectiva de masas con la guerra (Centeno, 2002).

Miguel Centeno efectuó un pormenorizado análisis del contenido de periódicos sudamericanos y llegó a la conclusión de que no existen expresiones de odio nacionalista o caracterizaciones racistas de otros países. No hay muestras de demonización del otro. Por el contrario, en forma permanente, se hace alusión a nuestros países como repúblicas hermanas, a la idea de que se pertenece a una comunidad que está por encima del Estado-nación (Centeno, 2002). No son sociedades pacifistas, sino que sus elites y la perspectiva popular sobre las relaciones regionales no incluyen la guerra como una política factible.

Aunque la región aumentó su gasto militar alrededor del 25 por ciento en 2008, este incremento es inferior al de las otras regiones del planeta (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2008). Además, la región es, por mucho, la que menos gasta en defensa en el mundo en términos de porcentaje del PIB, un 1.74 por ciento. Asimismo, 90 por ciento del gasto militar se destina a salarios y funcionamiento, mientras que sólo el 10 por ciento restante se destina a la compra de armamento (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2008).

1.1. La dimensión material del rearme

El rearme implica un aumento considerable en la cantidad de armamento, en el número de efectivos militares y en el presupuesto para la defensa. Ninguno de los tres factores se verifica en los países sudamericanos que han adquirido armamento en los últimos años.

El análisis de las adquisiciones de armamento y del material que será retirado de servicio en el periodo 2000-2010 sugiere que no se han producido cambios cuantitativos en la cantidad de tanques, submarinos, navíos de guerra y aviones de combate en los países que más han comprado armamento en los últimos cinco años. En otras palabras, el saldo no se alterará.

En Chile, la cantidad de tanques, aviones y submarinos no variará en ese periodo. El número de tanques se reducirá de los doscientos que había en 2000, a ciento ochenta en 2010. Los aviones de combate seguirán siendo unos noventa; la flota de submarinos seguirá siendo de cuatro y el número de buques se reducirá de diez a ocho. Esto se debe a que Chile ha retirado de servicio los tanques Leopard I, un número importante de buques de guerra, sus dos submarinos clase Oberon y distintos tipos de aviones, entre éstos los Mirage Elkan (International Institute for Strategic Studies, 2000-2008; Resdal, 2008).

En el caso de Perú, todos los elementos mencionados disminuirán hacia 2010: el número de tanques pasará de 410 a 385; el de aviones de 110 a 107; el de submarinos de ocho a seis y el de buques, de siete a cinco. En Colombia, la cantidad de buques, submarinos y tanques permanecerá estable, con un aumento de 25 por ciento en el número de aviones, por la compra de aeronaves a Brasil para fines de contrainsurgencia.

En Venezuela, la cantidad de tanques, submarinos y naves permanecerá en el mismo nivel. El caso más paradigmático y citado, la compra de SU30, es el resultado de la necesidad de reemplazar a los F16 que fueron sacados de servicio por el embargo de armas impuesto por Estados Unidos (International Institute for Strategic Studies, 2000-2008; Resdal, 2008). En todos los casos, las compras de tanques, buques, submarinos y aviones no alterarán cuantitativamente el equipamiento militar de los países, y en algunos de éstos habrá incluso una disminución. Las adquisiciones apuntan a modernizar las fuerzas militares y mantener la capacidad disuasiva, no a rearmarlas.

Si contemplamos el número de efectivos tampoco hay aumentos, con la excepción de Colombia. En el periodo 2000-2005, Chile ha reducido su personal militar de 101 000 hombres a 72 000 y Perú de 115 000 a 80 000 (International Institute for Strategic Studies, 2000-2008; Resdal, 2008). En el caso colombiano-venezolano, ambas partes experimentaron un aumento, aunque muy desigual: Colombia de 35 por ciento y Venezuela de sólo 4 por ciento. En el caso específico de Colombia, el aumento de efectivos se debe fundamentalmente al conflicto interno que ese país

mantiene con distintos grupos armados y no a la existencia de una fuerte percepción de amenaza hacia Venezuela.

Por último, el gasto militar no muestra cambios significativos en la mayor parte de los casos y en los que ha variado se ha debido a razones no asociadas a la presencia de amenazas regionales. Mientras el presupuesto de defensa de Chile, como porcentaje del PIB, se ha elevado levemente de 3.4 por ciento en 2003 a 3.7 en 2007; el de Perú se ha reducido de 2.2 a 1.2 por ciento.

Colombia tiene un presupuesto militar cercano al 4 por ciento de su PIB y Brasil lo ha incrementado del 1.7 al 2.4 por ciento (International Institute for Strategic Studies, 2000-2008, Resdal, 2008). En ambos casos, el aumento no se relaciona con la identificación de una amenaza regional, sino con la existencia de un conflicto interno y con la necesidad de Brasil de que su poder militar se corresponda con su estatus de potencia ascendente.

En todos los casos citados, definir tales situaciones como un rearme carece de sustento teórico y de referentes empíricos. La región despliega un bajo nivel de amenaza interestatal y las compras no han alterado la cantidad de armamento (cuadro 4). Razones disociadas de la identificación de una amenaza proveniente de la región han provocado el aumento de los efectivos militares (Colombia), del equipamiento militar (Colombia y Brasil) y del presupuesto (Colombia, Brasil y Chile).

Cuadro 4
¿Rearme en América del Sur?

Dimensiones del rearme/casos		-Alemania antes de 1914 -Alemania, Francia y Gran Bretaña en los años treinta -Japón y Alemania luego de 1945	Colombia, Chile, Venezuela, Perú y Brasil a partir del 2000
Interdependencia en las compras		No	No
Percepción de amenazas	Zona pacífica	No	Sí
	Instituciones de resolución pacífica de disputas	No	Sí
	Cultura militarista	Sí	No
	Doctrina ofensiva	Sí	No
Aumento del equipamiento militar		Sí	No
Aumento del número de efectivos		Sí	No
Aumento del gasto militar		Sí	Escaso
Resultado		Rearme	Modernización disuasiva

Fuente: elaboración propia.

Si la región no experimenta una carrera armamentista, pero tampoco un rearme, ¿cómo podemos explicar, entonces, la reciente oleada de compra de armamento? Las razones por las que los Estados adquieren o fabrican equipamiento militar son variadas y no siempre se definen como un rearme o una carrera armamentista. Existen otras dinámicas posibles. Autores como Barry Buzan o Grant Hammond han identificado al menos otras dos dinámicas posibles. Buzan, por ejemplo, define la guerra fría como una competencia militar, aunque muchos autores la han conceptualizado como una carrera armamentista. La principal diferencia entre una carrera y la competencia militar es que en esta última los Estados buscan permanentemente mejorar su posición, sin tener absoluta seguridad de alcanzar una ventaja decisiva (Buzan, 1998). Se trata, por lo tanto, de situaciones en las que se destinan menos recursos para la adquisición de armamento que en una carrera. Hammond también emplea el concepto de competencia militar y lo define como un esfuerzo para asegurar que el propio estatus, o posición relativa, no sea erosionada por las compras de otro Estado. Por lo tanto, una competencia militar tiene una intensidad menor que una carrera armamentista, pero mayor a otras dinámicas. Se distingue de las carreras por el nivel de esfuerzo, por la velocidad e intensidad que despliega (Hammond, 1993: 8).

El concepto de mantenimiento del *statu quo* presenta algunas similitudes con el de competencia militar de Hammond (Buzan, 1998: 81). El mantenimiento del *statu quo* expresa lo que sucede normalmente cuando los Estados adquieren armamento, es decir, cuando buscan mantener sus capacidades militares relativas *vis à vis* las de los otros Estados.

La modernización disuasiva, en cambio, se encuentra en una escala inferior de intensidad que el mantenimiento del *statu quo* (Battaglini, 2008). Este término resultaría útil para analizar los procesos de adquisición de armamento de países como Chile, Venezuela o Colombia. La modernización disuasiva ocurre cuando los países adquieren armamento con la finalidad simultánea de modernizar o reemplazar material existente y de mantener un nivel general de disuasión, asimismo cuando el nuevo equipamiento no confiere una ventaja militar decisiva. A diferencia de las situaciones de mantenimiento del *statu quo*, en el que los países intentan mantener capacidades relativas, en los casos de modernización disuasivas, los países no están interesados en conservar su poder militar relativo frente al de otros Estados. El objetivo es disponer de suficientes capacidades militares para disuadirlos de un ataque. El caso clásico de modernización disuasiva es el de Chile y Perú. Las compras del primero han alterado el equilibrio relativo de fuerzas entre ambos países: Chile ha superado largamente a Perú en el índice del poder militar (*Military Power Review*, 2008). Frente a esta situación, Perú ha declinado comprar, hasta el momento, armamento equivalente al chileno, es decir, no parece estar interesado en mantener el *statu quo*, sino que ha op-

tado por adquirir equipamiento, o modernizar el que ya tiene, con el fin de disuadir a su vecino. Las compras peruanas de misiles antitanques, la modernización de sus aviones de combate o de sus buques de guerra son manifestaciones de esta dinámica. Si Perú decidiera adquirir nuevos aviones de combate, tanques o buques, la dinámica se desplazaría hacia el mantenimiento del *statu quo*. Sin embargo, conservarlo no es lo mismo que una competencia militar o una carrera armamentista.

Comentarios finales

En este artículo se analizó el uso histórico del concepto de rearme y su validez para interpretar el actual contexto sudamericano. La fortaleza del concepto reside en su capacidad para vincular situaciones de elevado nivel de amenaza entre Estados; con el desarrollo de vastos arsenales militares orientados a asegurar la victoria en lo que se percibe como un conflicto inminente.

Nada de ello sucede en Sudamérica. El nivel de amenaza no es elevado, las instituciones regionales han funcionado eficazmente cuando han surgido conflictos entre los Estados y la cultura militarista no se encuentra desarrollada. En un escenario de esta naturaleza, el concepto de rearme parece poco útil desde el punto de vista teórico.

La crítica al uso del concepto de rearme no implica que no deba prestarse atención a lo que ocurre en términos de compra de armamento. Esta situación requiere atención desde el punto de vista académico y político. Se necesitan más estudios que desarrollen nuevas conceptualizaciones adaptadas a los desarrollos regionales, que capten la naturaleza de fenómenos específicos de la región. Desde el punto de vista político, conviene reforzar los mecanismos diplomáticos y de prevención de conflictos, de manera que los países sudamericanos, especialmente los que mantienen diferendos limítrofes, comprendan la racionalidad que motiva las compras de armamentos de sus vecinos.

El riesgo político del concepto aquí estudiado radica en que si se generaliza la característica de las compras de armamento regionales como un rearme, las sociedades concluirían que el nivel de amenaza es superior al que efectivamente existe. Esto llevaría a la adopción de decisiones políticas que sean subóptimas en términos de su seguridad y desarrollo, es decir, que fomenten mayores compras de equipamiento bélico cuando no existen motivos para ello. En otras palabras, definir las incorporaciones de armamento de algunos países como un rearme, contribuye a distorsionar un escenario regional que en lo esencial ha sido pacífico en los últimos cien años.

Referencias

- Battaglino, Jorge, 2008, "Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?", *Nueva Sociedad*, núm. 215.
- Bonilla, Adrián, 2003, "Una agenda de seguridad andina", en María Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM/CEDH.
- Butfoy, Andrew, 1997, "Offence-Defence Theory and the Security Dilemma: The Problem with Marginalizing the Context", *Contemporary Security Policy* 18, núm. 3, diciembre.
- Buzan, Barry y Eric Herring, 1998, *The Arms Dynamic in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner.
- Carr, E.H, 2004, *La crisis de los veinte años 1919-1939*, Madrid, La Catarata.
- Centeno, Miguel Ángel, 2002, *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2008, *Adelantos del balance militar 2008*, en <<http://www.nuevamayoria.com/>>.
- Copeland, Dale, 2000, *The Origins of Major Wars*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Diehl, P.F., 1983, "Arms Races and Escalation: A Closer Look", *Journal of Peace Research* 20, núm. 3.
- Domínguez, Jorge *et al.*, 2003, "Boundary Disputes in Latin America", *Peace Works* 50, United States Institute of Peace.
- Evera, Stephen van, 1984, "The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War", *International Security* 9, núm. 1.
- Flemes, Daniel, 2006, "Respuestas del Mercosur a las amenazas transnacionales", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 20, núm. 2.
- Flemes, Daniel, 2004, "Institutional Building in Mercosur's Defence and Security Sector. The Common Containment of Transnational Threats", *IKK Working Papers*, núm. 22.

- Fundación Seguridad y Democracia, 2008, *Sudamérica: ¿carrera armamentista o renovación militar?*, en <<http://www.seguridadydemocracia.org>>.
- Galtung, Johan, 1971, "Peace Thinking", en Albert Lepawsky, E.H. Buehrig y H.D. Fasswell (eds.), *The Search for World Order: Studies by Students and Colleagues of Quincy Wright*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts, pp. 120-153.
- Galtung, Johan, 1969, "Violence, Peace, and Peace Research", *Journal of Peace Research*, núm. 3, pp. 167-191.
- Galtung, Johan, 1968, "Entropy and the General Theory of Peace", en *Proceedings of the International Peace Research Association Second Conference*, vol. 1, Países Bajos, Van Gorcum.
- Gray, Colin, 1996, "Arms Races and other Pathetic Fallacies: A Case for Deconstruction", *Review of International Studies* 22.
- Gray, Colin, 1976, *The Soviet American Arms Race*, Westmead, Saxon House and Lexington.
- Hammond, Grant T., 1993, *Plowshares into Swords: Arms Races in International Politics, 1840-1991*, South Carolina, University of South Carolina Press.
- Hobsbawm, Eric, 1998, *La era del imperio*, Madrid, Crítica.
- Huntington, Samuel, 1958, "Arms Races: Prerequisites and Results", *Public Policy* 8.
- International Institute for Strategic Studies, 2000-2008, *The Military Balance*, Oxford, Oxford University Press.
- Kacowicz, Arie, 2005, *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Kacowicz, Arie, 1998, *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany, State University of New York Press.
- Malamud, Carlos y Carlota García Encina, 2006, "¿Rearme o renovación de equipamiento militar en América Latina?", documento de trabajo, núm. 31, Real Instituto Elcano.

- Martin, Felix, 2006, *Militarist Peace in South America*, Nueva York, Palgrave.
- McKercher, B.J.C, 2001, "From Disarmament to Rearmament: British Civil-Military Relations and Policy-Making, 1933-1934", *Defence Studies* 1, núm. 1.
- Military Power Review*, 2008, "Ranking do Poder Militar na América do Sul – 2007-2008", en <<http://www.militarypower.com.br/ranking.htm>>.
- Mowrer, Edgar Ansel, 1936, "The Swiss Rearmament", *Foreign Affairs* 14, núm. 4.
- Peden, G., 1978, *British Rearmament and the Treasury 1932-1939*, Edimburgo, Scottish Academic Press.
- Resdal, 2008, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, Resdal.
- Richardson, L., 1960, *Arms and Insecurity*, Pittsburgh, Boxwood.
- Ritcheson, Philip, 1995, "Iranian Military Resurgence: Scope, Motivations, and Implications for Regional Security", *Armed Forces and Society* 21, núm. 4.
- Sample, Susan, 2002, "The Outcomes of Military Buildups: Minor States *vs.* Major Powers", *Journal of Peace Research* 36, núm. 6.
- Sample, Susan, 2000, "Military Buildups, Arming and War", en John Vazquez (ed.), *What Do We Know about War?*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Sample, Susan, 1998, "Military Buildups, War and Realpolitik: A Multivariate Model", *Journal of Conflict Resolution* 42, núm. 2.
- Sartori, Giovanni, 1991, *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.
- Searle, Alarci, 1998, "A Very Special Relationship: Basil Liddell Hart, Wehrmacht Generals and the Debate on West German Rearmament, 1945-1953," *War in History* 5, núm. 3.
- SIPRI, 2008, Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press.

Snyder, Jack, 1984, "Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984", *International Security* 9, núm. 1.

Schweller, Randall, 2004, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing", *International Security* 29, núm. 2.

Taylor, A.J, 1961, *The Origins of the Second World War*, Nueva York, Atheneum.

Thomas, Martin, 1992, "French Economic Affairs and Rearmament: The First Crucial Months, June-September 1936", *Journal of Contemporary History*, núm. 27.

Wallace, Michael, 1979, "Arms Race and Escalation: Some New Evidence", *Journal of Conflict Resolution* 23, núm. 1.

Warner, Geoffrey, 1995, "The United States and the Rearmament of West Germany", *International Affairs* 61, núm. 2.

Weste, John, 1999, "Staging a Comeback: Rearmament Planning and Kyugunjin in Occupied Japan, 1945-1952", *Japan Forum* 11, núm. 2.

Recibido el 11 de diciembre de 2008.
Aceptado el 21 de septiembre de 2009.