

Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme
(CLADDE)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO)

**CAMBIOS GLOBALES Y AMERICA LATINA.
ALGUNOS TEMAS DE LA TRANSICION ESTRATEGICA**

ESTUDIO ESTRATEGICO DE AMERICA LATINA
1991 / 1992

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz", y de la Fundación Ford, para las actividades de investigación del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

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

363

C142

9

Producción editorial: Isaac Caro
Composición laser: Cristina de los Ríos

FLACSO-Chile: Casilla 3213, Correo Central, Santiago.
Fax: 274.10.04
Teléfono: 225.73.57 - 225.69.55

@ CLADDE - FLACSO

Inscripción N° 69347
I.S.B.N. 956-211-022-1

Impreso en S.R.V. Impresos S.A. - Tocornal 2052
556.5796 - 551.9123 - Santiago
Junio de 1993
Impreso en Chile / Printed in Chile.

INDICE

PRESENTACION	1
INTRODUCCION	9
I CAMBIOS GLOBALES Y AMERICA LATINA. ALGUNOS TEMAS DE LA TRANSICION ESTRATEGICA	
LOS CAMBIOS INTERNACIONALES Y SUS PROBABLES EFECTOS EN LA SITUACION ESTRATEGICA Y DE SEGURIDAD DE AMERICA LATINA Edgardo Mercado Jarrín	17
NUEVAS TENDENCIAS EN LA SEGURIDAD HEMISFERICA: EL APORTE NORTEAMERICANO David Mares	37
ESCENARIOS PARA LA COOPERACION MILITAR ESTADOS UNIDOS - AMERICA LATINA Alejandro D. Wolff	47
LA SEGURIDAD ESTRATEGICA REGIONAL EN EL CONO SUR Gustavo Druetta y Luis Tibiletti	53
BASES DE LA POSTURA ESTRATEGICA DE LOS PAISES SUDAMERICANOS EN LA DECADA DEL NOVENTA Thomaz Guedes da Costa	61
CONDICIONANTES DE LAS POSICIONES BRASILERAS FRENTE AL DESARME, CONTROL DE ARMAS Y SEGURIDAD REGIONAL Alcides Costa Vaz	87
ACTORES EXTRARREGIONALES EN LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD DE AMERICA LATINA: EL CASO DE SUDAFRICA EN EL CONO SUR Gladys Lechini de Alvarez	97

II TENDENCIAS REGIONALES: DEFENSA, GASTO MILITAR Y TRANSFERENCIA DE ARMAS

CRONOLOGIA REGIONAL	123
Cuadro N° 1: Evolución del gasto militar de América Latina y el Caribe: 1981-90	134
Cuadro N° 1a: Evolución del gasto militar/PNB por países América Latina. 1980-1989	135
Cuadro N° 2: Recursos comparativos de América Latina y el Caribe, 1960 y 1987	136
Cuadro N° 3: Indicadores del gasto militar y social en América Latina y el Caribe, 1987	137
Cuadro N° 4: Gasto militar y otros indicadores de América Latina y el Caribe, 1978-1989	138
Cuadro N° 5: Valor de transferencias de armas a América Latina y el Caribe en el período acumulativo 1985-1989	139
Cuadro N° 6: Registro de importación de las principales armas convencionales de América Latina y el Caribe, 1990	140

III FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES

SUDAMERICA:		
	Argentina	151
	Bolivia	165
	Brasil	173
	Colombia	187
	Chile	199
	Ecuador	213
	Paraguay	219
	Perú	225
	Uruguay	235
	Venezuela	241
MESOAMERICA:		
	Costa Rica	251
	Cuba	255
	El Salvador	263
	Guatemala	273
	Guyana	279
	Haití	283
	Honduras	289
	Jamaica	295
	México	299
	Nicaragua	305
	Panamá	313
	República Dominicana	319
	Surinam	323
	Trinidad y Tobago	327

BASES DE LA POSTURA ESTRATEGICA DE LOS PAISES SUDAMERICANOS EN LA DECADA DEL NOVENTA Y LAS INTERACCIONES ESTRATEGICAS DEL BRASIL

Thomaz Guedes da Costa*

Las convenciones celebradas en la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (creando la Junta Interamericana de Defensa, en 1942, para el planeamiento de acciones contra el nazi-fascismo), y en el Tratado de Río -- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)--, en 1947, son comúnmente reconocidas como los principales símbolos de la seguridad internacional del continente americano.¹ En las décadas del cincuenta y del sesenta, la asociación de esos instrumentos con las iniciativas militares de los Estados Unidos de América (EE.UU.) y con las reacciones condescendientes de los demás países americanos a estas acciones sedimentaron la noción de que en el continente se vigorizó un régimen de seguridad internacional administrado por la hegemonía norteamericana. Y son subordinadas a las normas y a los valores de este sistema que deberían estar siendo conducidas las interacciones estratégicas de los países sudamericanos.²

Durante décadas, la armonía de la relaciones interestatales interamericanas vinieron siendo aceptadas sin mayores contestaciones. Solamente después de los momentos de crisis, con el sacrificio de vidas humanas asociadas a pérdidas políticas, como en la Guerra de las Malvinas o en la invasión norteamericana a Grenada,

los debates afloran y hacen emerger la perplejidad de muchos ante las iniciativas militares en las interacciones de los países de la región. Al inicio de la década del noventa, los intereses por las relaciones estratégicas en la América del Sur no dirigen los debates políticos y académicos. Esto tiene una lógica propia, porque hoy hay relativa tranquilidad regional. Los temas de mayor urgencia entre los diplomáticos y los académicos son aquellos vinculados a la comprensión de las graves cuestiones económico-financieras, como también evaluar el movimiento de democratización que afecta a los países de la región. Pero debería mantenerse atención sobre la temática, puesto que durante la década del ochenta se dieron procesos de transición en las relaciones militares de los países sudamericanos entre sí y entre éstos con sus interlocutores de otras regiones.

A continuación son presentadas algunas consideraciones sobre los recientes comportamientos de los países sudamericanos en sus vinculaciones internacionales. El foco de la exposición sobre ciertas tendencias revela perspectivas discordantes en las relaciones futuras entre los EE.UU. y los países sudamericanos. Ciertos patrones de comportamiento en este cuadro no se revelan dramáticamente.

* Coordinador del Programa de Estudios Estratégicos del Centro de Formación y Perfeccionamiento de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil.

salvo en instancias como la crisis de Malvinas. Surgen sí, del análisis de la estructura de las interacciones militares con el exterior, que actualmente se están desarrollando rutinariamente en los países de América del Sur.

Si fueran examinados conjuntamente la ocurrencia de eventos críticos y los comportamientos aislados de rutina de los países sudamericanos, se podría sugerir que estas transformaciones son más expresivas que meros reajustes funcionales del régimen de seguridad instalado desde la década del cuarenta. Los países sudamericanos están reaccionando ante profundas modificaciones sistemáticas, tanto en la macro-estructura mundial como principalmente en el campo de la hegemonía norteamericana en las Américas. En general, esas modificaciones en el régimen de las relaciones ocurren por descuido de las intenciones de sus unidades conformadoras, los Estados, que buscan apenas optimizar sus intereses nacionales particulares.³ Algunos patrones de decisión surgen como novedad, desafiando a estudiosos sobre la posibilidad de extrapolar sus reales impactos corrientes y futuros. Otras políticas y formas de relación permanecen inmutables, teniendo de significativo la consolidación de las tendencias.

Rupturas con el pasado

La redefinición de la aproximación de los Estados Unidos de América hacia el Sur del Continente.

La primera conjetura a ser hecha, y tal vez fundamental para la noción de transformación de seguridad interamericana en la década del ochenta, se refiere a la aproximación de los EE.UU. hacia las Américas: los EE.UU. pasan efectivamente a distinguir, en términos de foco de

seguridad internacional, las regiones de América Central y el Caribe de la América del Sur. En lo que concierne al uso de los instrumentos diplomáticos y militares (empleo de fuerzas combatientes, asistencia técnica-militar o transferencias de material bélico), se nota que los norteamericanos desarrollan iniciativas distintas que llevan en cuenta esa separación geográfica.

En la América Central y en el Caribe continúa estable un abanico de intereses norteamericanos mantenidos durante décadas, así como los instrumentos para conseguirlos. De México a Panamá, de Nicaragua a Grenada, los EE.UU. han mantenido la intervención directa tanto en la política interna como en las relaciones internacionales de los países de la región en instancias que pudieran afectar, en la interpretación norteamericana, los intereses de seguridad nacional de los EE.UU.

En los últimos años, los desafíos y el peso para los norteamericanos han sido elevados en esa región, sea con intervenciones directas como la ocurrida en Grenada o con las extensas ayudas militares a los gobiernos de Honduras, Guatemala y, principalmente, El Salvador; o bajo forma subrepticia con la ayuda a los "contras" en la guerra civil nicaragüense. Para los EE.UU., la tipología de los conflictos en la América Central (insurrección y subversión apoyada del exterior) y la naturaleza (la amenaza revolucionaria marxista) poco se diferencian a lo largo de los años; apenas se intensifican las consecuencias a ser enfrentadas, la mayoría inesperada en el momento de formulación de políticas en Washington.

Para las poblaciones locales, a la violencia física de los combates actual-

mente se suma la perenne miseria económica e inestabilidad institucional de sus Estados. Los resultados recogidos por los EE.UU. en la región no son los más deseables: aumentan los gastos militares; se mantiene la desconfianza hacia los gobernantes locales; las economías nacionales de estos pequeños países están en colapso y sobreviven a costa de la ayuda norteamericana; hordas de refugiados se dislocan ilegalmente para el territorio norteamericano; militares americanos sirviendo en la región corren riesgo de vida y sufren bajas; y divisiones internas en la propia política norteamericana crean conflictos entre políticos y grupos del gobierno proclives al aventurismo, como lo ocurrido en el caso "Contragate".

En relación al contingente americano, los EE.UU. evitan proponer efectivamente que los conflictos regionales sean resueltos por canales multilaterales, sea a través de instrumentos como la OEA, sea colaborando más activamente con las iniciativas conjuntas de países de la región. La conducta norteamericana en asuntos de seguridad, en la América Central, está basada en acometer con decisiones unilateralmente, sustentando sus objetivos en el apoyo a los grupos internos, consultando a otros gobiernos locales sólo para legitimar hechos consumados (como el caso Grenada) o buscar salidas para la impotencia política (como el caso Noriega). Aunque tal línea atiende los intereses norteamericanos en el sentido de evitar opiniones y propuestas de otras fuentes, ella da un mensaje de descrédito a los propios mecanismos de resolución de disputas existentes en el tradicional sistema interamericano.

La permanente e intensa presencia política de EE.UU. en la región centroamericana es contrastada por la impotencia

militar y económica (o tal vez hasta el desinterés político) de los demás países americanos, tales como México, Perú, Argentina y Brasil, en actuar efectivamente para encontrar soluciones a los problemas de América Central y del Caribe. Consecuentemente, estas condiciones de divergentes abordajes estratégicos abren brechas entre los países de América del Sur y los centroamericanos en términos de alineamientos de relaciones de seguridad en las interacciones estratégicas con los EE.UU. en el escenario mundial.

En contraste con la América Central, la relevancia de las relaciones militares entre los EE.UU. y los países sudamericanos se caracteriza por la disminución de los lazos tradicionales entre las dos partes. Se observa el deterioro, tanto a nivel de la conducción multilateral, en lo que dice respecto a entendimientos sobre las premisas de la defensa continental, como a nivel del intercambio bilateral militar.

A nivel multilateral, lo más importante a registrar fue el desmoronamiento de la estructura anclada en el TIAR y en la Reunión de Ministros de la OEA. Estos mecanismos, operacionalmente jamás efectivizados en el planeamiento militar conjunto de cada país, se mostraron incapaces de proporcionar soluciones a los conflictos como el de Malvinas o el de la violencia desbordante de América Central. Esto demuestra la disonancia entre la estructura jurídica vigente y la disparidad de intereses y de políticas externas entre los países americanos y los EE.UU.

Además del intercambio militar bilateral entre los EE.UU. y cada uno de los países de América de Sur, se asistió, en los años ochenta, a un cambio en la

naturaleza y volumen.⁴ Los EE.UU. redujeron sensiblemente su participación como proveedor de armamentos, de entrenamiento militar, y de asistencia técnica, si se comparan con los intensos y dominantes lazos que existieron hasta mediados de la década del setenta. Curiosamente, esa reducción continúa creciendo al final de los ochenta, cuando los norteamericanos confrontan también las debilidades existentes en otros vínculos militares con otras alianzas tradicionales, tales como la OTAN y el Japón.

Una hipótesis capaz de explicar ese debilitamiento de los lazos militares se basa en la modificación de las percepciones de amenaza internacional en América del Sur. Aparentemente, se reduce a simple valorización la premisa según la cual la amenaza extracontinental original de la alianza soviética sería la guía para un posible planeamiento militar común para las Américas. Otra explicación es que, debido a la estabilidad nuclear entre las superpotencias, países de menor poder relativo como los sudamericanos, situados lejos de los focos tradicionales de confrontación, pueden tomar ventajas de ese *impasse* apartándose de compromisos con uno de los dos polos y creando nuevos modelos de relación militar con otros países. Finalmente, la propia noción de eslabonamiento militar con los EE.UU. puede estar en reducción debido a la desconfianza mutua que crece a medida que se desarrollan proyectos nacionales --de los países sudamericanos--por las industrias de armamentos locales.

La guerra de las Malvinas

La guerra de las Malvinas, en 1982, reveló claramente las limitaciones en el funcionamiento del sistema militar interamericano. De acuerdo a los eventos

del conflicto, la estructura interamericana reaccionó de forma anárquica. A primera vista puede sorprender a algunos, debido a la entonces noción aceptada, de que la hegemonía norteamericana en la América del Sur se encargaría de resolver según sus deseos, por imposición, la disputa entre Argentina y Gran Bretaña. Si tal anarquía fue perjudicial al esfuerzo argentino de atraer apoyo diplomático hacia su causa, ella tal vez hubiera permitido a los demás países escamotear el desagrado por la iniciativa militar de Buenos Aires y evitar los riesgos y costos que podrían sobrevenir con el envío de ayuda militar a la Argentina. La desconfianza hacia la utilidad del tradicional sistema militar interamericano floreció con aquel episodio. Al mismo tiempo en que el conflicto dejó impactos marcantes entre los países directamente involucrados en la disputa, la confrontación también dejó secuelas hacia otras direcciones.

La iniciativa de la Argentina pudo haber abierto un precedente sobre el uso de las fuerzas armadas en América del Sur. Por casi cincuenta años, los países sudamericanos se abstuvieron de enfrentamientos bélicos para resolver disputas internacionales (esto no quiere decir que las fuerzas militares no puedan haber sido empleadas en otras formas disuasivas o coercitivas). La duda principal que queda por saber es si los estrategas gubernamentales sudamericanos consideraron la iniciativa argentina como una alternativa viable factible de ser repetida por cualquier otro país del continente en aventuras futuras o si, por el contrario, evaluaron que ésa fue una acción que no rompía las normas de convivencia regional.

El desempeño de las fuerzas armadas argentinas puede también haber funcionado como una alerta sobre la

deficiencia en el potencial de combate de las fuerzas armadas sudamericanas. Aparentemente, los propios militares sudamericanos tuvieron motivación para realizar una auto-evaluación de sus reales capacidades, tanto que la imagen de aquella derrota militar indujo también a los civiles a cuestionar la competencia de las fuerzas armadas de sus propios países, en sus estructuras, planeamiento y desdoblamiento de rutina.

A propósito del conflicto de las Malvinas, el comportamiento norteamericano, incapaz de promover una solución conciliatoria para los beligerantes, pudo haber creado temores entre militares sudamericanos de que sus países pesen poco en el complejo estratégico norteamericano. Esto, si es aceptado, puede generar temores de que puedan ser abandonados en sus alianzas con los EE.UU. nuevamente en el futuro, generando desde ese momento consecuencias imprevisibles.

A largo plazo, una especulación sobre la disputa permanece. Si la confrontación en torno a la soberanía de las islas volviera a exacerbarse militarmente, o si Argentina buscara aumentar su capacidad militar para mejorar su posición en relación a Gran Bretaña en la mesa de negociaciones, el dilema de seguridad regional será afectado. Por más que Argentina indique que un aumento de sus fuerzas armadas estará orientada hacia la disputa con Gran Bretaña, ella no tiene cómo evitar modificaciones en las percepciones de sus vecinos sobre su postura militar debido a la ambivalencia del empleo del poder militar. Así, la continuidad de esa disputa y el dilema de seguridad, juntos, presentan un desafío conceptual a los estrategias de la región en la formulación de sus políticas de defensa.⁵

Por fin, la gran secuela es el propio sistema interamericano. Mientras existe un entendimiento generalizado de su falencia bajo la forma actual, nada fue hecho para reformarlo o substituirlo por algo que tenga la capacidad de administrar la próxima crisis en América del Sur.

Armamentos

Una tercera conjetura sobre la futura postura militar de los países sudamericanos puede ser elaborada a partir del conjunto de decisiones unilaterales que fueron tomadas en cuanto a armamentos en la región. Los modelos de adquisición de armamentos son los más reveladores de esos cambios en los lazos militares. Los EE.UU. dejaron de ser, como en el pasado, el país que proveyó mayor cantidad de armamentos a América del Sur. Con excepción de la venta de aeronaves de combate F-16 a Venezuela, las más significativas importaciones de equipamiento bélico fueron de Francia, Gran Bretaña y la República Federal de Alemania.

El desarrollo de industrias nacionales, principalmente en Argentina y Brasil, indica también la compleja naturaleza de la transferencia de tecnología militar que ocurre entre países sudamericanos y europeos. Mientras que Gran Bretaña ha proveído unidades y sistemas de armamentos navales y auxiliado con la producción local de fragatas en Brasil, la República Federal de Alemania aseguró la transferencia de tecnología necesaria para la fabricación de submarinos en Argentina y en Brasil. Inmediatamente, las vinculaciones de estos países con los EE.UU. se modificaron, pasando Washington a concentrar sus transferencias en forma de componentes y partes aisladas que son integradas a la producción doméstica de armamentos en América del Sur.

En la comercialización, esas industrias nacionales sudamericanas atienden parcialmente la demanda interna (y sirven de base de movilización industrial de las necesidades militares que surgirán en el futuro). A pesar de la inestabilidad del sector, causada por la fluctuación de las órdenes de compra tanto nacionales como del mercado exportador, el sector presenta, en la década del ochenta, resultados favorables. Estos resultados generan divisas para los exportadores e implicancias políticas para los gobiernos, principalmente en las ventas al Oriente Medio.

Estas consecuencias, por más limitadas que sean, demuestran cómo ciertas negociaciones de armamentos de los países sudamericanos pueden interferir de varias formas en escenarios regionales. Por ejemplo, las exportaciones de misiles, principalmente del argentino Cándor II, pueden afectar significativamente el equilibrio estratégico regional del Golfo Pérsico y el comportamiento de las potencias en aquella región. Otras ventas, entre las que se destacan las de carros de combate y misiles de saturación, pueden desagradar no sólo a los concurrentes comerciales, sino también a los gobiernos de otras potencias que apuestan en las disputas regionales de aquella parte del globo.⁶

En las importaciones sudamericanas, el acceso a las tecnologías y a los equipamientos bélicos nuevos intensifican nuevas evaluaciones estratégicas mutuas, tendiendo a aumentar el objetivo de interpretación sobre motivos que llevan a los países de la región a adquirir nuevas capacidades militares.

Si la Guerra de las Malvinas demostró que la dependencia política de cara a los proveedores extranjeros de armamentos llevan a los países sudameri-

canos a correr serios riesgos, se está haciendo efectivamente poco para superarlos. Al contrario de otras potencias emergentes, como la India, tanto Brasil como Argentina desarrollan lentamente sus armamentos, sin mayores presiones internas o externas. Estos países continúan bastante dependientes en cuanto al acceso de piezas de reposición y a los componentes primarios (equipamiento electrónico, sensores, motores, etc.) que son incorporados a los sistemas de armamentos por ellos producidos. Este padrón industrial indica pocas expectativas de confrontación militar en un futuro previsible.

Finalmente, la cooperación militar en el sector de armamentos entre los propios países sudamericanos es modesta, para no decir casi inexistente. Este hecho no sorprende, pues es un fenómeno típico de un contexto en que la confianza entre los estados todavía es limitada.

Los modelos de las futuras relaciones serán sensibles a la demanda por el avance tecnológico en áreas tales como armas inteligentes y guerra electrónica, que exigirá el planeamiento militar de largo plazo de países como Argentina, Chile, Brasil y Perú. Ciertos proyectos internacionales que son necesarios para la adquisición tecnológica, como la de sensores electrónicos, por empresas locales exigen definiciones de compromiso político de larguísimo plazo entre las partes. En este caso, la atracción por programas conjuntos con países europeos tiende a desenredarse de la inercia de las relaciones corrientes. Por el contrario, la estructura actual indica perspectivas mayores de confrontación que de cooperación con los EE.UU., si permanece el presente estado de intercambio militar entre aquel país y los de América del Sur.

La mayor incógnita, del lado de la demanda, se concentrará en los desarrollos político-militares, tanto en los países de la región productores de armas como de clientes potenciales en el exterior. Las tensiones y distensiones internacionales ciertamente escapan del control de los planificadores nacionales.

Las vinculaciones con otras potencias

Mientras que las vinculaciones militares, como ya se mencionó, entre los EE.UU. y los países sudamericanos declinan, son cada vez mayores las interacciones bilaterales de los países de la América del Sur con otras potencias extra-continetales. La presencia europea en la formulación de políticas de defensa de los países sudamericanos se consolida, mientras se modifican las actitudes de estos países en sus relaciones con la URSS y se expanden las perspectivas futuras de las relaciones de Japón con la región.

En la actualidad, además de ser una importante contraparte en las negociaciones de armamentos con América del Sur, Gran Bretaña participa directamente del juego estratégico en el Cono Sur. Las relaciones entre Argentina e Inglaterra son condicionadas por la soberanía de las Malvinas. Esa ecuación ciertamente tiende a repercutir en el planeamiento estratégico de las vinculaciones de Chile, Uruguay y Brasil con los contendores. Más concretamente, esa repercusión se hace sentir en las decisiones de política externa de rutina, como en relación a la cautela tomada por esos países en lo que dice respecto a la autorización de escalas en sus territorios de navíos y aeronaves ingleses que se destinan a Puerto Stanley.

El direccionamiento de una solución aceptable para Argentina como para

Inglaterra en esta disputa pasará por una evaluación crítica que ambas partes puedan hacer de sus reivindicaciones. La carga financiera que significa para los ingleses mantener una fuerza militar en la región es elevada. Tal vez, con moderación, Argentina pueda nuevamente conducir a los ingleses a alguna forma de negociación. Sin embargo, el gobierno de Londres no siente presiones populares o de políticos por el retiro de sus fuerzas. Por el contrario, las características y "status" de la población en las Falklands sugieren una situación favorable al mantenimiento de la presencia militar inglesa que, a largo plazo, puede transformarse en el símbolo de un imperio colonial de un pasado histórico desaparecido.

La presencia francesa, aunque menos ostentosa, es significativa. En los últimos veinte años, Francia, discretamente, se tornó en uno de los más importantes proveedores de los sistemas de armamentos de la América del Sur. Aeronaves "Mirage" forman la espina dorsal de las fuerzas aéreas de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y, en menor medida, Venezuela. Misiles "Exocet" también fueron adquiridos por las fuerzas armadas de varios países sudamericanos, y el complejo sistema de control de tráfico aéreo en Brasil, que es equipado con componentes electrónicos franceses. Finalmente, se debe recordar que Francia se encuentra presente en la Guayana Francesa, donde opera la base de lanzamiento aeroespacial de Kourou.

En menor escala, las vinculaciones de Italia y la República Federal de Alemania con países sudamericanos, en los sectores de armamentos y tecnología nuclear, revelan la diversidad de interacciones actualmente en vigor en la región. La suma de esfuerzos unilaterales

de los europeos con América del Sur se multiplicará con la creciente unidad económica de Europa. Tal unidad, en el futuro, indudablemente, se transformará en facetas políticas de nuevas tonalidades que exigirán nuevas atenciones de los países sudamericanos.

Los cambios más significativos en el sistema mundial son de transformación. Continúa el relajamiento de las tensiones en las relaciones entre los EE.UU. y la URSS, con las iniciativas en desarme y el ambiente favorable que se crea, al finalizar esta década, con la esperanza de resolución de los conflictos de Irán-Irak, en Afganistán, Angola, Namibia, Nicaragua y Vietnam-Kampuchea, entre otros, además de las modificaciones internas de las superpotencias en relación a sus bloques en Europa.⁷ En el choque regional entre las superpotencias hay una modificación en la postura soviética. Esta nueva postura ha sido reforzada con variadas iniciativas diplomáticas en relación a las políticas externas de los países sudamericanos. En los últimos años, muchos fueron los canales abiertos y consolidados en el intercambio entre los países sudamericanos y los del bloque soviético.⁸ Se puede sugerir que las modificaciones en el conjunto de intereses y de percepciones de los sudamericanos sobre los interlocutores de Moscú vinieron a afectar también las evaluaciones estratégicas de los países de América del Sur sobre sus inserciones en la política de bloques de poder, en las ideas sobre su participación en la "defensa de Occidente" y sobre el entendimiento de la competencia por hegemonías entre los EE.UU. y la URSS.

En relación al Oriente, nuevos lazos más efectivos se forman con la República Popular de China y Japón. En el objetivo fundamental de las considera-

ciones sobre postura estratégica de los países sudamericanos en la próxima década, será la ponderación de éstos sobre el impacto que viene provocando el constante crecimiento del Japón como potencia económica hoy, y tal vez como superpotencia al final del siglo.⁹ Y, en similar desarrollo, si la Comunidad Europea obtiene éxito con la nueva etapa de integración económico-financiera que inaugura en 1992, los países sudamericanos estarán sujetos a una multipolaridad política con significativas repercusiones en las relaciones exteriores de cada uno.¹⁰ Como los EE.UU., los países sudamericanos deben estar revaluando las perspectivas de relaciones futuras con estos centros de poder, principalmente en lo que afecta a las confrontaciones posibles sobre disputas hegemónicas.

Consolidación de tendencias

Resolución pacífica de disputas

Habiendo todavía aspiraciones y contestaciones tradicionales entre países sobre cuestiones de soberanía nacional en áreas de frontera, tales reivindicaciones no obligaron a los Estados sudamericanos a usar fuerzas armadas como medio de solución de sus desaveniencias regionales. Todavía se debe considerar que, posiblemente, por detrás de los cálculos estratégicos de cada uno, las capacidades militares existentes pueden estar desempeñando un papel disuasivo contra iniciativas que vengán a modificar el "status quo" de fronteras regionales o sugerir hegemonías locales.

En el caso de América del Sur, ese padrón de comportamiento es relevante, pues existe un elevado número de pares de estados en litigio, lo que aumenta

las *chances* de optar por la fuerza militar como instrumento de política exterior.¹¹

En ese contexto, se puede destacar los esfuerzos en la búsqueda de soluciones negociadas o arbitradas. Esa actitud está ejemplificada por la solución encontrada en la cuestión del Beagle, o en el caso de la política venezolana en relación a sus aspiraciones en la región de Esequibo. Venezuela podría fácilmente ocupar esa región, siendo que difícilmente otros países sudamericanos se levantarían contra esa acción, cargando con los costos de repeler tal ocupación.

Se debe destacar también la falta de señales palpables de posibles alineamientos intra-regionales. La idea de que ciertos países sudamericanos son aliados naturales, como Chile y Brasil, Argentina y Perú, todavía permanece en el campo de las hipótesis.

Contención del Desarrollo de Bombas Nucleares

No todos los países sudamericanos adhirieron por completo a las prescripciones del Tratado de No-Proliferación Nuclear (TPN) y del Tratado de Tlatelolco. A pesar de ser tradicionales críticos de las potencias nucleares y de sus aliados en implantar el régimen de TPN y "congelar el poder mundial", los países sudamericanos, especialmente Argentina y Brasil, tienen adoptadas políticas cautelosas referentes a la opción nacional de poder adquirir, si fuera necesario, artefactos atómicos.

Aparentemente, esos países vienen evaluando que los beneficios con el mantenimiento del "status quo" no-nuclear, en términos del consecuente aumento de confianza mutua, son mayores que los

riesgos de una nuclearización incierta. En el caso específico de estos dos países, la tan difundida rivalidad regional no se ha materializado en hostilidades, ni tampoco se alimenta de hechos relativos a sus programas nacionales de investigación en el sector nuclear. Por el contrario, las iniciativas de cooperación y el intercambio entre los dos países en el área nuclear pueden proporcionar una sedimentación mayor en sus relaciones bilaterales.

Proyectando comportamientos

¿Qué se podría inferir de esos padrones de comportamiento con respecto a la proyección de la postura estratégica de los países sudamericanos, particularmente en la próxima década?

Primero, es de esperar un mayor contraste en la configuración de decisiones y en los lazos militares entre los Estados en la región y entre ellos y sus interlocutores extrarregionales. Muchos asumen que los EE.UU. han tenido una política de seguridad internacional respecto a América Latina, mientras los países del Sur hubieran comulgado con la misma política respecto a los EE.UU. La fragmentación del sistema interamericano de la postguerra, el alejamiento norteamericano en el intercambio con la región y las nuevas interacciones bilaterales de los países de América del Sur con otras potencias abren un abanico de incertidumbres y oportunidades.

También en el sector de seguridad internacional, la idea de "América Latina" ha sido más una constatación de yuxtaposición geográfica que una unidad y de iniciativas políticas comunes. En el futuro, las distinciones en política de defensa entre los países de la región pueden ir en aumento. Los países sudamericanos no

están actuando de común acuerdo en la alteración de sus posturas militares en esta década. Así, las diferencias en las decisiones de selección de nuevos socios militares, en los tópicos de preocupación, en los ritmos de conducción de proyectos nacionales y en la interpretación de iniciativas de las superpotencias podrán resultar en distanciamiento de intereses y de distintas interpretaciones sobre motivaciones y políticas estratégicas. El contenido y la forma de las relaciones de estos países, entre sí, podrán ser diferentes, dando amplio margen para una variedad de abordajes, de difícil previsión ahora debido a la ausencia, en el comportamiento político de los gobiernos de esos estados, de destaque y prioridad sobre cuestiones de seguridad internacional para con la región.

Segundo, los EE.UU. pueden convertirse en la mayor preocupación estratégica para los países sudamericanos. No es que ellos mismos vayan a desafiar al coloso del norte, pero la poca atención dada por Washington a los países sudamericanos en la rutina de la política exterior norteamericana, el reconocimiento norteamericano de esa fuga de los países del Sur a su control de las relaciones estratégicas, y el desagrado por la penetración de otras potencias en la región, pueden suscitar reacciones no calculadas. El punto crítico será la formulación de políticas basadas en una asimetría doctrinaria: para los EE.UU. los resquicios de la Doctrina Monroe permanecen; para los sudamericanos el no-intervencionismo y el pluralismo de relaciones militares son más deseables.

Tercero, la actitud actual de los EE.UU. de negligencia estratégica para la región sudamericana, o el reconocimiento de este país de que no tiene que ejercer abiertamente su hegemonía, podrá permi-

tir a los estados sudamericanos una continuidad en la búsqueda de mayores interacciones con otras potencias. Aunque los tipos de alianzas con otras potencias pueden ser de cooperación, los países sudamericanos deberán precaverse de que en eventuales disputas con ellas, o entre sí, tendrán que enfrentarlas sin auxilio de los EE.UU. o mismo con la hostilidad norteamericana. En el caso que los EE.UU. modifiquen la forma de ejercer su hegemonía, voluntaria o involuntariamente, manifestando la tendencia o la preferencia de seleccionar uno o más países de la región como socio militar, las perspectivas de desconfianza e inseguridad intraregional ciertamente crecerán.

Cuarto, no existen señales de preferencia o tendencia de los países sudamericanos en asociarse, ni de incrementar, de forma significativa, los vínculos militares entre sí, firmando acuerdos de cooperación o de defensa mutua. Por más que esto sea interpretado en este momento como una señal de tranquilidad, esta condición no impide la rápida formación de alianzas regionales en el caso de futuras confrontaciones regionales.

Quinto, la postura estratégica de los países sudamericanos en la década del noventa será, como viene siendo hasta hoy, fuertemente influenciada por las relaciones mayores de las superpotencias. Son las variaciones en las relaciones de confrontación entre los bloques las que aparentemente permiten hoy mayor flexibilidad de acción internacional a los sudamericanos.

Finalmente, se proyecta un mayor distanciamiento de los países sudamericanos de los problemas de América Central. Esta actitud viene siendo percibida hace algún tiempo. Con la influencia de los

micro-estados caribeños en los canales multilaterales y la tendencia de los estados de transferir costos a otros siempre que fuera posible, es difícil identificar ventajas políticas a ser tomadas por los sudamericanos si por ventura fueran a extender lazos militares para resolver conflictos de aquella región. Las dificultades en encuadrar la política externa de los países sudamericanos respecto a América Central aumentan cuando se considera que la mayoría de los problemas centroamericanos son de política interna, que las decisiones internacionales pasan por el filtro norteamericano y que parte de las dificultades son de fondo socio-económicas. Además de la retórica diplomática, las posibilidades de influencia de los sudamericanos en América Central son limitadas.

En el momento en que los lazos entre los bloques de las superpotencias se aflojan, reduciendo la posibilidad de confrontación entre ellas que justifique preocupación respecto a la defensa continental, y que los países de la región se esfuerzan por estabilizar sus regímenes democráticos, el papel y la función de las fuerzas armadas en América del Sur pasan a ser cuestionados. Un discurso atractivo para la política interna de cada país sudamericano es la sugerencia de dirigentes, según la cual los militares deben volver a sus actividades profesionales, principalmente a la defensa nacional (traducción: seguridad internacional). Paradojalmente, a pesar de que esa indicación pueda tranquilizar a grupos nacionales sobre el destino de la política interna del país, por la ausencia de amenazas militares extracontinentales o regionales claramente identificadas, esa propuesta puede generar expectativas inusitadas e inseguridad entre los países vecinos en América del Sur.

Temas, por ejemplo, como el destino de la soberanía del continente Antártico, el destino de las florestas tropicales y el combate al narcotráfico exigen también acompañamiento analítico. Ellos pueden resultar en confrontaciones entre Estados, sea por declaraciones inoportunas, o por amenazas veladas. Estos asuntos abren un amplio campo para la negociación y cooperación regional y con otros Estados de fuera de la región. Pero, como estos asuntos conectan directamente con cuestiones de soberanía nacional e ingerencia en los asuntos internos de los Estados, los riesgos de confrontación son elevados. Siendo así, como estos son algunos de los tópicos corrientes tenidos en cuenta para la toma de decisiones, nuevas preocupaciones deben ser incluidas en las agendas de debates regionales.

De la subordinación a la hegemonía norteamericana, los países de América del Sur se enfrentan, en la década del noventa, con la disyuntiva entre continuar el desarrollo de políticas de seguridad internacional aisladas o coordinar de una nueva forma sus iniciativas. Ciertamente, lo deseable sería una mayor transparencia de las motivaciones estratégicas de los países sudamericanos debido al continuo entrelazamiento de decisiones o interacción con socios regionales y potencias extracontinentales. En este sentido, la tranquilidad regional existente en este momento proporciona nuevos incentivos a la formación de un nuevo régimen de seguridad internacional de la región que sea armonizador de intereses y aspiraciones de los países sudamericanos.

Cooperación y conflictos en las interacciones estratégicas del Brasil: los desafíos de la nueva década¹²

Las interacciones estratégicas entre Estados en la política internacional son entendidas como aquéllas en que, por abarcar intereses considerados vitales, el empleo potencial o real del poder militar para resolver disputas se transforma en una parte integrante del desdoblamiento de las relaciones entre los actores. Esas interacciones complejas son caracterizadas, aun, por acontecimientos simultáneos de situaciones de cooperación y de conflicto entre las partes involucradas, las cuales intentan prever y anticipar decisiones y movimientos, influenciando así mutuamente sus cálculos sobre esas interacciones y los desdoblamientos de la competencia a fin de garantizar ventajas comparativas superiores. Esas características crean situaciones paradójicas -las dificultades de decidir a la luz de los riesgos, oportunidades, costos y beneficios- que son gerenciadas, de una forma o de otra, por las partes involucradas en la definición de intereses y en la toma de decisiones¹³. El análisis que se sigue discute y analiza conjeturas sobre los componentes del cuadro estratégico brasileño en el inicio de la década de los noventa.

En el caso de las interacciones estratégicas del Brasil, desde la Segunda Guerra Mundial hasta los finales de la década de los ochenta, las paradojas estratégicas han sido minimizadas por una conjunción extremadamente provechosa entre los intereses vitales y la interacción del país en el escenario mundial. No es que Brasil haya conseguido evitar impactos negativos a sus aspiraciones, impactos, en este caso, surgidos del exterior, tales como los derivados de las crisis financie-

ras, de competencia ideológica entre bloques o del uso de la fuerza armada en la lucha entre otros actores. Pero, pocas fueron las oportunidades en que los intereses vitales brasileños se confrontaron seriamente con iniciativas de otros Estados. Y apenas en una instancia (en la llamada guerra de la Langosta en 1963), el conflicto alcanzó un nivel tal que indujo al Brasil a usar fuerzas militares como uno de los instrumentos para solucionar la controversia en forma favorable¹⁴.

En general, no hay fuertes evidencias que indiquen una percepción nacional de amenaza a intereses brasileños admitidos como vitales. Es fundamental agregar a cualquier análisis sobre la política exterior del país ese factor, pues es él el que da la perplejidad sobre cuál pueda ser, de hecho, la función del poder militar del Brasil. Como instrumento de política internacional, a las cuestiones estratégicas les ha faltado destaque histórico, han perdido su relevancia en lo cotidiano de la vida nacional. No se observan debates políticos significativos, con amplia participación de variados grupos de intereses, sobre los propósitos, los costos y la dirección de los proyectos nacionales militares (como programas de armamento, de investigación nuclear y de investigación con misiles, entre otros), ni tampoco acerca de la distribución de los gastos presupuestados para las fuerzas armadas, la estructura y el desdoblamiento de unidades y las capacidades presentadas por la fuerza militar brasileña.

En este cambio de década, sin embargo, Brasil se enfrenta con dos conjuntos de modificaciones que podrán afectar significativamente la normalidad vista hasta ahora en las decisiones sobre intereses y política en sus interacciones estratégicas. El primero se refiere a lo que

aparenta ser una modificación sobre las premisas orientadoras de las relaciones internacionales. Incentivos económicos y transacciones sociales, aliadas a nuevas exigencias de mejoría de la calidad de vida de los pueblos, pasan a superar el rechazo de las relaciones internacionales exclusivamente calcadas en la visión "Realista". Según ésta, la naturaleza de las relaciones internacionales está fundamentalmente basada en la soberanía del Estado-Nación, en las relaciones de poder entre los actores y en el marco de las interacciones a la luz de los conflictos. Las concepciones de interdependencia creciente entre actores y de gerencia productiva de acontecimientos simultáneos de conflicto-cooperación abren nuevas perspectivas también en las relaciones de Brasil con el resto del mundo, particularmente en los nuevos escenarios de alineamiento y de política de bloques de países, que crean nuevas oportunidades de iniciativas multilaterales y de nuevas relaciones de Brasil con las varias potencias en el futuro próximo.

Las presiones por cambios: cuestiones sistemáticas

Brasil ciertamente observa, con la misma perplejidad de sus interlocutores extranjeros, los indicadores y las señas de cambio en las características del sistema internacional. Mientras las evidencias sean ambiguas en cuanto a las repercusiones en la política exterior del país, las potenciales modificaciones en la conjugación entre las superpotencias y sus subsistemas pueden expandir el margen de maniobra de la inserción estratégica del Brasil, en general, y de las relaciones militares brasileñas con otros países.

De la rigidez y estabilidad bipolar, del auge nuclear-militar y la política

de bloques ideológicos, se hace presente hoy la multipolaridad económica, la fragmentación del bloque soviético, la debilidad del liderazgo económico-financiero norteamericano, el aglutinamiento europeo, la expansión japonesa y el continuo empobrecimiento relativo de la mayoría de los países del llamado Tercer Mundo. Evidentemente, la paradoja que se forma en la postura estratégica brasilera se resume en dos indagaciones. ¿Si el sistema internacional es "ordenado" por las premisas del realismo cuáles serán las presiones estratégicas que surgirán con una nueva configuración del poder? ¿Si, por otro lado, el sistema internacional pasa a estructurarse por la interdependencia de los Estados y por el transnacionalismo de las iniciativas, cuál será la utilidad residual de parco poder militar brasilero en las relaciones externas del país?¹⁵.

En los últimos años, Brasil ha modificado su interacción estratégica en el sistema internacional. Por un lado, el objetivo de segmentos nacionales de transformarlo en una de las principales potencias en el fin de la década está siendo repensado, debido a los costos y al fracaso del modelo concebido para tal fin. Por otro lado, esa interacción fue condicionada, hasta finales de los ochenta, por la hegemonía estratégica de los Estados Unidos de América. Los Estados Unidos, enmarañados con interacciones en otros continentes y en sus propias transformaciones internas, son incapaces de liderar iniciativas a fin de promover soluciones para los problemas internacionales del Brasil, que son casi únicamente de cuño económico. En el área militar, el intercambio entre los dos países se redujo drásticamente. Más importante aún, los Estados Unidos pasaron a demostrar su desagrado con las iniciativas brasileñas, principalmente en relación con la industria

bélica, tales como las promovidas en las áreas nuclear y de los misiles. Esa divergencia, a pesar de no ser aún generadora de un desencuentro mayor entre los dos Estados, indica una desintegración parcial, aunque peligrosa, en las relaciones entre dos tradicionales socios¹⁶.

Un aspecto derivado de la dominación hegemónica estratégica se refiere a las ambigüedades del fenómeno y la manera cómo es percibido, por el dominado, en el aspecto peculiar de una visión de declinación del ejercicio hegemónico. Si no están claros los mecanismos de control hegemónico, los Estados que serían dominados tenderían a huir hacia iniciativas propias de política exterior con relación a otras potencias, descomprometidas del "ex-poder" hegemónico¹⁷. La imagen, real o virtual, de la declinación hegemónica crea una inercia propia, generando reacciones entre los países que quieren desafiar y ejercer tal hegemonía o entre los dominados que pretenden liberarse. En el caso de Brasil, en la nueva gama de relaciones militares se fundamenta tanto el argumento de la declinación o de la hegemonía americana, como en la visión de que lo que sucede es el surgimiento de una desconfianza fundamental entre los dos países¹⁸.

De cualquier forma, Brasil ha sido estimulado a sacar provecho de una libertad calculada de acción de la hegemonía norteamericana. Surgieron a lo largo de los años nuevas oportunidades de asociación con las potencias medias de Europa y, más recientemente, se iniciaron intercambios militares con la Unión Soviética y la República Popular China. Se abren, en la nueva década, las perspectivas de integración regional en América del Sur, ahora sin la ingerencia de los Estados Unidos¹⁹.

Entretanto, nuevas tendencias estructurales transforman marcadamente el nuevo cuadro estratégico brasilero.

Para los países al sur del Río Grande, a pesar de que como un todo esta región continúa siendo objeto de una indiferencia discreta por parte de las principales potencias, algunas iniciativas surgen palpitando modificaciones. La creación del bloque económico norteamericano consolida la integración entre los Estados Unidos y Canadá, acelerando el derrumbe de barreras para el libre tránsito entre los dos países. Por otro lado, después de sucesivas intervenciones norteamericanas en la región centroamericana y caribeña, las nuevas iniciativas y acuerdos que buscan la integración económica de México y de los demás países de la región al bloque del Norte, se definen con más precisión. Este aspecto, siendo positivo para el desarrollo moderno de los países de aquella región, podrá distanciar en realidad el abordaje del discurso de la integración entre los países latinoamericanos al sur de los Estados Unidos²⁰.

En el contexto de las transformaciones y propuestas de integración hemisférica, la "Iniciativa para las Américas" puede tomar nuevas formas cuando se busca comprender como una propuesta que mira la expansión comercial. Mayor libertad económica para los flujos de productos y capitales y el tratamiento innovador para el endeudamiento externo de los países de la región encajarían con la visión de megabloques. ¿Será la "Iniciativa para las Américas" la semilla de un lineamiento para una estrategia opcional de integración americana, en el caso de que la conformación de los megabloques degeneren en un proteccionismo regional descontrolado?

Esta vez, algunos países sudamericanos resolvieron no esperar para reaccionar, como lo hicieron en el pasado, a los movimientos de los Estados Unidos, quebrando la inercia de "esperar para ver". Los esfuerzos de integración regional tomaron cuerpo con la meta principal de establecer una zona de libre comercio en 1995, en el Cono Sur. Las expectativas de grandes beneficios a ser alcanzados, paulatinamente, están revitalizando la naturaleza de la interdependencia regional, y eventualmente forzarán los liderazgos a redefinir los significados de "seguridad" y "defensa" para cada país, para la región como un todo y de la región en su inserción global.

En este cuadro, el gobierno del Presidente Fernando Collor, la primera administración federal brasilera que gobierna bajo el mando del voto popular en casi treinta años, asomó sobre el caótico estado de la economía nacional y de las presiones externas de varios orígenes. Internamente, se partió hacia un programa radical de estabilización, desdoblado en varias fases, buscando equilibrar la economía del país. En el campo externo, al lado de una extensa negociación sobre los términos del pago de la deuda externa del país, Brasil se sintió acorralado con las críticas internacionales sobre la conducción de la política nacional en relación a dos temas claves: la Selva Amazónica y su programa nuclear. En tanto el gobierno estudiaba una reacción concertada, intentando transmitir una posición sensible y responsable sobre estas preocupaciones internacionales, como la invasión de Irak a Kuwait. La reacción militar de la Coalición, liderada por los Estados Unidos, colocó a Brasil en una situación de rehén frente al nuevo aumento de los precios del petróleo y al esfuerzo de liberación de los

brasileros retenidos por el gobierno de Saddam Hussein²¹.

En el frente regional, justamente por no estar en la agenda cuestiones de disputas y desconfianzas locales, surgieron oportunidades renovadas de cooperación económica. Las cuestiones de seguridad internacional y de la defensa nacional, se ausentaron significativamente de la agenda nacional.

Sin embargo, se puede percibir que existe y que está en curso una revisión de la concepción estratégica brasilera. Primero, la nueva administración pregona la integración del Brasil en la estructura económica de los países industrializados. Este discurso fue la tónica en el primer año de gobierno. Segundo, las fuerzas armadas brasileras se encontraron debilitadas materialmente. Las necesidades de modernización y reequipamiento, la revisión de proyectos tecnológicos e industriales del segmento de la producción de armamentos domésticos y las nuevas formulaciones presupuestarias y de la reestructuración de las fuerzas pasan necesariamente por una reflexión y un consenso nacional sobre la naturaleza y el propósito de una concepción estratégica nacional, y funcionalmente, de una doctrina de empleo militar²². Tercero, los esfuerzos del gobierno por dar mayor transparencia y revisar los proyectos nacionales vinculados a la seguridad nacional, más especialmente el programa nuclear, encontró poca repercusión, en cuanto a un apoyo político macizo, para que sean mantenidos como lo fueron en el pasado.

Otras señales surgen de las fuentes diplomáticas. Recientemente, el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Francisco Rezek, indicó en la Escuela Superior de Guerra los temores de consecuencias

desfavorables para el Brasil en cuatro grandes dimensiones. El primer temor se refiere a la ascensión norteamericana a una hegemonía mundial indiscutible y desproporcionada. Otro temor sería la formación de un concierto entre potencias y sus aliados para actuar de forma condominial en el mundo, imponiendo "acciones correctivas aun contrariando el derecho internacional"²³. El Ministro Rezek mostró también preocupación en cuanto a la ingerencia de países en cuestiones de amenazas no-militares a la seguridad de las sociedades, destacando principalmente el caso del combate internacional al narcotráfico. Finalmente, la formación de megabloques con tendencias altamente proteccionistas sería significativamente nocivo para aquellos países que adoptasen modelos económicos basados en el libre comercio internacional para el desarrollo económico.

Las presiones por los cambios: el poder militar

La conjugación de ausencia de amenazas militares externas explícitas que vengan a comandar un cuadro estratégico impositivo al Brasil con las necesidades organizacionales de modernización de las fuerzas armadas y con las transformaciones sistemáticas coloca a la sociedad brasilera frente a importantes cuestiones relativas a futuras interacciones estratégicas. Dentro de ellas, se destacan:

- ¿Cuál será la concepción de inserción brasilera en la escena mundial que debe orientar la preparación del poder militar nacional?

- ¿Cómo mantener una participación mayor de las fuerzas armadas en la política externa brasilera, si los principales temas en la agenda internacional del país,

tales como el enduedamiento, el comercio exterior y las iniciativas de integración regional se correlacionan muy poco con el empleo del poder militar?

- ¿Cómo orientar la planificación militar para la defensa, si no están claras cuáles serán las transformaciones y las características de la nueva coyuntura del sistema internacional, ni cuáles serán las formas de relacionamiento que el Brasil tendrá con las principales potencias mundiales y con las de su región geográfica?

- ¿Cuál debe ser el papel del poder militar en las relaciones con otros Estados, si la tendencia de la política externa del Brasil y de sus pares es de estimular cada vez más los esfuerzos de cooperación internacional? (La lógica de esa nueva estrategia de lidiar con conflictos potenciales via la cooperación, se basa en el aumento progresivo de la valorización de los beneficios de la cooperación (*linkage*) a fin de que, en términos comparativos, las ganancias unilaterales que podrían incentivar los socios en iniciar acciones desviantes sean relativamente minimizados).

- ¿Cómo esperar que las fuerzas armadas vengan a desempeñar misiones esencialmente militares (de preparación para iniciativas de defensa nacional y participación junto a los compromisos multilaterales de seguridad colectiva), si sus estructuras no están exclusivamente volcadas para tal fin, si les faltan recursos materiales para la preparación, y si los patrones tecnológicos de las fuerzas se encuentran relativamente desfasados en comparación con los de las principales potencias?

Este trabajo toma en cuenta esas indagaciones para presentar algunas reflexiones sobre los desafíos que los estrategas brasileros enfrentan en este final de

siglo, particularmente en relación al *continuum* "cooperación-conflicto" en las relaciones del país con sus socios regionales y con las potencias mundiales²⁴.

Históricamente, las fuerzas armadas brasileras han desempeñado tres roles distintos: actores en la política externa del país, en el desarrollo económico y en la política interna. Se puede argumentar que la particular inclinación por la presencia activa de las fuerzas armadas en la política interna y en el esfuerzo desarrollista ha minimizado significativamente la preparación de los militares brasileros para la defensa externa, o por lo menos perturbado la percepción nacional de las necesidades de preparación de los militares para ejercer las funciones principales de defensa nacional.

Se percibe que la postura operacional de las fuerzas armadas brasileras está íntimamente ligada a la participación de los militares en la política interna del país. La idea de ocupación nacional respaldada por las fuerzas armadas ha dispersado (fuera del Brasil) contingentes de militares, siendo las unidades militares de pequeño tamaño utilizadas más como recurso simbólico de apoyo a la presencia nacional del gobierno central que como reflejo de un desdoblamiento volcado para el empleo de la fuerza en relación a las misiones de combate. Desvirtuando aún más su papel profesional para la defensa, la adopción de la idea de que la seguridad es algo de alcance global indujo a los militares a asumir, también, el papel de promotores del proceso económico del país en el pasado y los llevó a desviar recursos humanos de la tropa para tareas no militares de gerencia en varias organizaciones de la administración pública. En cuanto a los resultados obtenidos en la promoción del progreso económico y en

la mejoría de la calidad de vida del hombre brasiler, pueden haber sido significativos, habiendo un alejamiento de las fuerzas armadas de sus misiones principales.

Esas imprecisiones en la gran estrategia nacional y en la doctrina militar se revelan de forma más marcada en dos instancias de la administración militar. Hay un desencuentro entre aspiraciones organizacionales sobre lo que cada fuerza singular debe ser capaz en términos de misiones y la postura de la fuerza existente de hecho. Se nota también una disparidad entre las necesidades identificadas, en cada fuerza, para la preparación singular y de conjunto, y las ejecuciones presupuestarias anuales, siempre menores a lo necesario de acuerdo con los deseos de los comandantes militares²⁵.

Otra dificultad para la modernización profesional tiene relación con la ausencia de una doctrina militar integrada, codificada, que traiga al seno de las fuerzas armadas un entendimiento de propósitos y la coordinación operacional²⁶. Aquí no se debe confundir doctrina militar operacional con la llamada Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que encauzó el régimen militar en Brasil hasta el inicio de la década de los ochenta. Entretanto la DSN suministró una lógica en la participación de los militares en la política interna y en la planificación centralizada del país, siendo incapaz de establecer la integración administrativa, de comando y operacional entre el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea²⁷. Con esa deficiencia doctrinaria, tal vez causada por la ausencia de urgencia que sería disputada por una concepción estratégica más clara, los otros segmentos de la sociedad encuentran dificultades para entender los propósitos y las necesidades defendidas por los milita-

res en relación a su función de guardianes de la defensa nacional. Cada fuerza singular ha sido independiente de las demás en su planeamiento militar, en su estructuración y en la gerencia de su presupuesto. Cada organización busca preservar su autonomía con celo y dedicación. A pesar de los esfuerzos por más de cuarenta años del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA), y en especial de su Escuela Superior de Guerra (ESG), por tratar de articular un comando de operación conjunto en tiempo de paz, los intereses y las prerrogativas de cada fuerza predominan en el planeamiento militar brasileño en tiempo de paz²⁸.

En los últimos treinta años, el desarrollo científico, tecnológico e industrial brasileño en apoyo a las fuerzas armadas ha reflejado las preocupaciones inmediatas de equiparlas materialmente. A largo plazo, la política de producción interna se ha esforzado por establecer una base industrial militar permanente. Los resultados se expresan no sólo por la gama de productos, sino también por las oportunidades de comercialización en el mercado mundial²⁹.

Entretanto, en ese cuadro de progreso industrial se pueden notar dos tensiones que permean decisiones diversas en la planificación estratégica y que van, por ejemplo, desde la selección de un tipo de fragata para equipar la Marina hasta la producción de componentes electrónicos básicos para el comando de tiro para piezas de artillería. La primera tensión se refiere al ritmo del progreso que debe ser impuesto a los proyectos nacionales. La segunda surge de la búsqueda de equilibrio entre la nacionalización de la producción y los vínculos del Brasil con los países extranjeros para el acceso y la

adquisición de tecnología y sus componentes.

En los años ochenta, los cambios cualitativos en la tecnología de armamentos y los costos financieros intensificaron cada vez más esas tensiones, especialmente con la integración efectiva de la electrónica como elemento esencial a los sistemas no sólo de armamentos, sino también de comando y control de las operaciones militares de combate. La situación que Brasil usufructa en el escenario mundial le ha permitido cambiar el acceso urgente a las armas modernas *off-shelf*, que las crisis internacionales exigen por la flexibilidad de producción interna asociadas con la importación de componentes y de sistemas de armamentos.

Sin embargo, las exigencias de la guerra moderna, por un lado, y la ausencia de justificaciones inmediatas para altos gastos en el sector, por el otro, tienden a forzar al Brasil a revisar su modelo tecnológico-industrial militar. El ritmo de algunos proyectos nacionales (i.e., fragata, submarino, aeronave de combate, etc) están siendo determinados más por las disponibilidades presupuestarias que por los plazos técnicos o las hipótesis para su empleo. Si hasta mediados de la década de los ochenta, el destino de los recursos discurreó sin mayores dificultades, sin presiones de crisis internacionales o de mayores restricciones financieras, tal situación ahora se modifica en lo que respecta a los recursos presupuestarios. Unido a las dudas sobre el empleo de caros sistemas de armamentos, el descontrol financiero de la administración pública, tanto en el presupuesto interno como en las finanzas internacionales, ha forzado profundos cortes de presupuesto y atrasos en los cronogramas de proyectos militares³⁰.

Por muchos años, el equilibrio entre el esfuerzo de nacionalización y el proceso de internacionalización de la compra de armas estuvo referido a parámetros que no eran el costo financiero total y la disponibilidad para el combate. En nombre de la independencia política de los proveedores externos (algo de difícil evaluación financiera), se utilizó la argumentación en pro de la nacionalización. Sin embargo, las nuevas exigencias de integración e introducción de avances tecnológicos mínimos, tales como los necesarios para desarrollar armas inteligentes y medios para la guerra electrónica entre otros, asociados con las limitaciones nacionales financieras y tecnológicas, pueden modificar sensiblemente los criterios de evaluación de los proyectos en curso y de las nuevas iniciativas nacionales brasileras en la producción de armas en el futuro.

Por ejemplo, como el proyecto de la aeronave AMX ha dejado de manifiesto, los esfuerzos de nacionalización de los componentes, si bien apenas parciales, están resultando en atrasos en la disponibilidad, aumentando los costos y levantando dudas sobre el desempeño final y futuro del producto³¹. Se hace evidente que el Brasil no dispone de los recursos financieros, ni de la competencia tecnológica para enfrentar solo la nueva escalada técnica de los armamentos de la actualidad. ¿Cómo entrar, entonces, de forma aceptable, en esa nueva etapa tecnológica necesaria para la estructuración moderna de la fuerza militar brasileras?

A pesar de los términos de la dependencia política en la compra de armas, Brasil ha aprovechado amplias oportunidades de cooperación internacional en ese campo. En los últimos años, el país ha buscado, más especialmente en

Alemania Occidental, Francia, Gran Bretaña e Italia, auxilio imprescindible para el desarrollo y la producción industrial de los más variados sistemas de armamentos³². Curiosamente, se nota una ausencia de proyectos de cooperación entre el Brasil y los Estados Unidos. Eso tal vez se debe a las restricciones norteamericanas sobre los tipos de transferencia de tecnología permitidos y las exigencias sobre el empleo de equipamiento y sobre los clientes potenciales que puedan adquirir armas brasileras. No obstante, ese desencuentro no perjudicó, hasta el final de la década de los ochenta, el acceso brasileros a los componentes fabricados por firmas norteamericanas para ser integrados a los proyectos nacionales de sistemas de armas.

Un avance de esas asociaciones internacionales para la producción conjunta de armamentos, al mismo tiempo que distribuye costos, crea nuevas oportunidades de incrementar la confianza y la solidaridad entre actores, reduciendo los sacrificios nacionales inconmensurables de proyectos autárquicos en la producción de armas modernas. Sin embargo, esta tendencia de asociación con socios extranjeros es contraria a la independencia política de las fuentes externas, premisa que ha sido la directriz de la capacitación militar nacional hasta el momento.

Reacciones a la hegemonía: los riesgos y las limitaciones

La percepción de cambio hegemónico ciertamente generará inseguridades en la política brasileras, pero no solamente limitada a las relaciones con los Estados Unidos. Si hubiesen modificaciones en el ejercicio del poder entre las grandes potencias y sus bloques, los brasileros ciertamente buscarán estimar de dónde

provenirán los próximos desafíos de influencia, cuáles serán las turbulencias sistemáticas a enfrentar y cómo el Brasil se ajustará a esas modificaciones. En este instante de transición sistémica, con el aumento de la libertad de acción, surgen las posibilidades de que Brasil cree iniciativas propias para su inserción estratégica.

No obstante, esas iniciativas pueden suscitar nuevas paradojas. Por ejemplo, la propuesta de que Brasil aproveche este instante para lanzarse a una "autonomía estratégica", como surgieron algunos, puede provocar consecuencias inesperadas.

Primero, se debe reconocer que el Brasil aún es incapaz de asegurar un estado económico que le dé paridad y poder de trueque a un nivel semejante al de las principales potencias. Es justamente en este campo que el país encuentra sus más urgentes vulnerabilidades políticas. Segundo, se debe alertar que, agregar capacidades militares como forma de asegurar autonomía contra aventuras hegemónicas de otros, suscitaría el dilema de la seguridad; o sea, incrementaría la inseguridad de otros Estados de la región y de otros continentes, pudiendo generar problemas hasta ahora inexistentes. Finalmente, se debe constatar que no están claros cuáles son los objetivos nacionales que una propuesta de "autonomía estratégica" brasilera valorizaría, ni siquiera cuáles serían los costos potenciales para alcanzarlos³⁵. Una estrategia solamente tiene sentido en el contexto de la búsqueda de ciertos objetivos políticos con beneficios estimados y costos aceptables. Hasta ahora, en la nueva fase política brasilera no existen claras manifestaciones de una síntesis nacional sobre objetivos que se conecten con una propuesta de esta naturaleza.

Se debe, también, considerar que la adopción de iniciativas, como exportación de armamentos o de tecnología sensible, puede tener implicaciones complejas. Mientras que, en el corto plazo, el país puede beneficiarse con ese comercio, las relaciones con otros actores, cuando se ejecutan fuera de una visión estratégica global del Brasil, puede generar problemas. Por ejemplo, las principales potencias pueden imponer condiciones en las transferencias de tecnología al país si el Brasil exportase sistemas de armamentos para "países no-confiables", como algunos del Oriente Medio. Pero sería una circunstancia en que la exportación de armas brasileras fuese a herir intereses vitales de las potencias, principalmente de los Estados Unidos, en situación de crisis internacional. En ese caso, sanciones o contramedidas podrían afectar gravemente otros intereses brasileros que pueden estar inicialmente fuera de las consideraciones gubernamentales en el momento de la comercialización de los armamentos.

El uso de la fuerza en las relaciones del Brasil

Desde hace algún tiempo, Brasil enfrenta una disfunción entre las grandes preocupaciones de su agenda internacional y el papel que su capacidad militar podría, de hecho, desempeñar en auxilio de sus intereses de política exterior. Es verdad que no se trata de un caso único. Tanto las superpotencias como las potencias medias y otros países de *status* similar al del Brasil tienen dificultades en emplear directamente su capacidad militar para generar, por ejemplo, beneficios económicos. De cualquier forma, la ausencia efectiva en la agenda brasilera de la política externa, de tópicos que contemplen el apoyo necesario directo de sus fuerzas armadas, paradójicamente, agota la articu-

lación de los planificadores militares en la búsqueda de apoyo político en el escenario nacional, para que ellas sean reestructuradas y modernizadas en esta transición³⁴.

Una vez que el Brasil se encuentre fuera de los ejes principales de disputa entre las grandes potencias, no sufriendo amenazas o concentrando sus problemas internacionales en las cuestiones económicas, se hace necesario hacer algunos comentarios adicionales sobre el potencial de empleo de la fuerza militar brasilera en un abanico de interacciones más limitado, más concreto.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el gran objetivo de seguridad externa del Brasil es de mantener el *status quo* regional, en términos de la preservación de las fronteras, salvaguardar los recursos naturales y la neutralización de las ambiciones hegemónicas regionales. En ese sentido, se constata que esas metas fueron plenamente satisfechas. Si, por un lado, las capacidades nacionales necesarias para disuadir aventuras no son claramente transparentes, por otro lado, la habilidad diplomática ha contenido el florecimiento de ambiciones perjudiciales a los intereses brasileros. Las fronteras del Brasil con los países sudamericanos se han mantenido inmutables. En relación con los desafíos originarios de potencias extracontinentales, los incidentes navales del Brasil con Francia en 1963 y con los Estados Unidos en el inicio de la década de los 70 fueron confrontados con éxito³⁵. En relación al más sensible ejercicio diplomático reciente, la resolución de explorar los recursos fluviales en la Cuenca del Plata, se negoció de forma satisfactoria³⁶. Las negociaciones para la integración comercial regional avanzan.

Convergencia regional en el Plata: el ejemplo de la neutralización de la carrera nuclear asimétrica estratégica

En otro campo crítico, el nuclear, también fue mantenido con éxito el *status quo* en la región. La interacción entre el Brasil y la Argentina ha demostrado que las ventajas mutuas de la no-nuclearización militar exceden en mucho los éxitos que podrían ser cosechados con las inseguridades de la nuclearización descontrolada por iniciativa unilateral³⁷. La iniciativa brasilera de promover una "zona de paz" en el Atlántico Sur, a pesar de ser una medida meramente simbólica, demuestra un esfuerzo regional de buscar mayor consolidación de la confianza entre los pares del área (por lo menos, del lado americano de este océano)³⁸.

Las relaciones Argentina-Brasil representan un ejemplo pleno de las complejidades de la simultaneidad "cooperación-conflicto". Los dos países tradicionalmente se esforzaron para transmitir una cierta imagen de liderazgo regional. Esa actitud por sí sola ciertamente debería ser fuente de desconfianza de disputas más concretas entre los dos Estados. Sin embargo, a pesar de ser vecinos y de tener las mayores dimensiones (territoriales, industriales y militares) en América del Sur, lo que le ocurre a los dos países es una asimetría en cuanto al cuadro estratégico. Las preocupaciones más agudas de cada uno han sido divergentes. El Brasil no ha tenido confrontaciones militares, y sus mayores preocupaciones están dirigidas hacia la frontera amazónica, al paso que la Argentina enfrentó la crisis con Chile y una guerra con Gran Bretaña. Se comprueba que entre Brasil y Argentina existe una baja preocupación mutua ostensiblemente manifestada.

La exploración de tal cuadro favorable ha permitido una aproximación cada vez mayor entre los dos países³⁹. Es necesario destacar que el intercambio en áreas que afectan la seguridad nacional puede ser uno de los instrumentos más efectivos para el aumento progresivo de la confianza recíproca entre los dos Estados. Los intercambios que ya se realizan en proyectos conjuntos en la industria aeronáutica y en el campo de la energía nuclear demuestran la singular posibilidad de esa aproximación regional.

Lo que puede ser perturbador en el avance de la cooperación mutua se debe a la falta de complementación y al potencial de competencia entre Argentina y Brasil. Ambos están básicamente en el mismo nivel tecnológico, industrial y agrícola, poseyendo matrices productivas que compiten entre sí por los mismos mercados regionales y mundiales. Aun más, históricamente, el potencial de competencia no se ha degenerado en disputas obstinadas revelando así un grado de madurez política alcanzado por los dos países.

Nuevas interacciones: los nuevos ricos

Para el Brasil, la no-cooperación rutinaria con determinados países puede ser una fuente de riesgo de conflictos graves. Hoy, además de las interacciones ya mencionadas con el desarrollo de la tecnología para el sector militar, dos otros tópicos entran en la agenda de las preocupaciones brasileras en el final de esta década.

El primero se refiere a la represión de narcotraficantes y terroristas que operan en países vecinos. Las actividades llevadas a cabo en Colombia, en Perú y en Bolivia, principalmente en las regiones

fronterizas como el Brasil, han pasado a preocupar a las autoridades brasileras. Esas regiones son áreas de difícil control, debido al relieve, a la vegetación y a las grandes distancias a ser recorridas. El potencial de fuga de ilegales hacia el Brasil ha aumentado la inseguridad de ciertas localidades, exigiendo refuerzos policiales. Con la posible escalada de represión al narcotráfico, en particular con la ayuda de los Estados Unidos a los gobiernos de Colombia, Perú y Bolivia, la violencia podría traspasar las fronteras. Un posible aumento de violencia en la periferia podría resultar en un flujo mayor de personas hacia el Brasil, con el fin de buscar refugio o recursos para la lucha armada.

Consecuentemente, la hipótesis de "laosización" de las áreas de frontera del Brasil se hace posible⁴⁰. Cuanto más se intensifiquen las operaciones armadas en contra de esos grupos ilegales, mayor será la necesidad de coordinación entre los países directamente involucrados en los combates. Tal coordinación se hace urgente para optimizar los escasos recursos de todos los países involucrados. Más importante, entretanto, es la necesidad de evitar un conflicto entre los países vecinos y el Brasil, a raíz de operaciones armadas localizadas. Para entonces, se harán necesarios mecanismos permanentes de intercambio de informaciones sobre planes y acciones para, como mínimo, reducir las posibilidades de incidentes armados en las fronteras.

El segundo tema que entra en la agenda de preocupaciones internacionales del Brasil es la cuestión ecológica de la Amazonía. Ese tema, así como los pasos sobre su gerencia, está empañado por dos dificultades. La primera se refiere a la inseguridad científica de estimar el impac-

to ecológico de una posible destrucción de la selva tropical. Las más variadas posiciones políticas, en el exterior y en Brasil, reciben distintos respaldos de las ciencias⁴¹. Tal divergencia reduce las iniciativas de diálogo, debido a la confusión que se genera en los interlocutores.

La otra dificultad para la cooperación internacional en la búsqueda de una solución para el destino de la selva surge de la visión que algunos brasileños tienen del problema. En cuanto se reconoce que la selva debe ser conservada para que su destrucción no venga a afectar la ecología terrestre, la discusión sobre la utilización de la Amazonía es, en el momento, abordada en términos de soberanía nacional por las autoridades del gobierno y como recurso económico por aquellos deseosos de explorar la región para fines de desarrollo⁴². Así, dentro de sus respectivas lógicas, ambos rechazan la interferencia externa en dicho problema brasileño. Sin embargo, las cuestiones del medio ambiente, como problemas de administración internacional de bienes colectivos, traspasa el propósito de la gestión de la soberanía unilateral. En el caso de que las principales potencias consideren la destrucción de la Amazonía como inadmisibles, las manifestaciones podrán ser mucho más complejas, dependiendo de la intensidad con que las partes se involucren y defiendan sus posiciones. La estructuración de esa interacción futura es de difícil estimación por el momento, considerando que no se puede precisar la yuxtaposición de intereses, de los costos y de las posibilidades de medidas persuasivas o coercitivas. En este cuadro pesimista, Brasil ciertamente enfrentará una crisis internacional sin precedentes en su historia.

Conclusión

A modo de conclusión, se puede indicar algunos elementos centrales en la evolución de las interacciones estratégicas brasileñas en este umbral de décadas.

En primer lugar, debido a su *status* secundario en el sistema internacional, tanto por la pequeña disponibilidad de capacidades estratégicas de trueque como por la localización fuera de los ejes de atención de las potencias, Brasil tendrá la tendencia a asumir una postura reactiva a las iniciativas de las principales potencias. Hasta el momento, Brasil no tiene peso para imponer su abanico de opciones a los actores principales del sistema internacional en la resolución de las grandes controversias internacionales. Brasil ciertamente sólo podrá reaccionar a eventos prominentes en la política mundial dentro de sus limitadas capacidades de ajuste.

En términos de seguridad externa, salvo que fuese perjudicado por una escalada descontrolada de acciones policiales de sus vecinos contra narcotraficantes y guerrilleros, no existen amenazas inmediatas a sus intereses vitales. La excepción son las ocasionales violaciones de las fronteras por individuos o grupos ilegales en fuga.

En relación con la Amazonía, en caso que se estime una amenaza ecológica su destrucción, no existen razones lógicas para que los propios brasileños no reconozcan la necesidad de preservar la floresta tropical, evitando así su destrucción y la confrontación con los países críticos.

La estructura actual de las fuerzas armadas brasileñas sufrirá modificaciones impulsadas por las necesidades de actualización tecnológica y por la convivencia

democrática con otras instituciones de la política nacional. Es verdad que una variable importante será el destino del nuevo régimen político brasileiro. Si regresa la inestabilidad en las instituciones, los militares ciertamente retomarán la tutoría del Estado y sus preocupaciones serán nuevamente los problemas internos. En ese caso, las cuestiones de seguridad internacional y modernización de la fuerza volverían a ser secundarias en relación con las prioridades de gerencia de la política interna, salvo si ocurriese una confrontación grave en la esfera de la política externa. Si se mantiene la estabilidad del nuevo régimen, el mayor desafío de las fuerzas armadas será revisar su estructura militar, definiendo su rol, sus capacidades y su composición operacional dentro de una concepción estratégica clara tanto para los militares como para la Nación.

Si fuese mantenida y ejercida la hegemonía norteamericana en las Américas, queda muy poco espacio para que Brasil pueda insertarse independientemente en el sistema internacional. Al contrario de las potencias medias como Francia, India o la República Popular China, Brasil no dispone de recursos, ni de incentivos de seguridad internacional para lanzarse en busca de un *status* autónomo similar.

Si Brasil viniese a promover su "autonomía estratégica", ello implicaría un nuevo sistema de relaciones con las actuales superpotencias y con las otras emergentes, lo que generaría nuevas relaciones de cooperación-conflicto. Eventualmente, no obstante, intereses, costos y riesgos no indican, por el momento, beneficios que justifiquen la adopción de esa alternativa. En la adopción de "autonomía estratégica", los mayores riesgos estarían en las decisiones que podrían

transmitir una imagen de agresividad del Brasil, provocando inseguridad y desconfianza de países vecinos, de socios tradicionales o de las principales potencias.

Aparentemente, la mejor opción que está surgiendo en este cambio de década para que el Brasil pueda evitar los efectos indeseables de imposiciones hegemónicas de otros Estados se encuentra en la integración económica y en el concierto político con otros países, ya sea con los del continente sudamericano, especialmente con Argentina, ya sea con las democracias industrializadas interesadas en cooperar. El engrandecimiento mutuo y el aumento de los beneficios que de allí surjan creará lazos cada vez más fuertes de interdependencia entre los Estados. Los costos con el rompimiento de esos lazos serán tales que las ambiciones desmedidas no tendrían lugar en sus relaciones.

1. Sobre el tradicional sistema militar interamericano, ver John Child. "The Inter-American Military System: Historical Development, Current Status, and Implication for U.S. Policy", en *The Future of the Inter-American System*, ed. Tom J. Farer, New York: Praeger Publishers, 1979, pp. 155-194.

2. Un sumario del debate sobre la noción del régimen se encuentra en Stephen D. Krasner, (Ed.) *International Regimes*, Ithaca, NY Cornell University Press, 1983.

3. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: Random House, 1979, pp. 38-49.

4. Para investigación sobre el asunto, ver U.S. Department of Defense, *Foreign Military Assistance Facts*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973, 1979 y 1983.

5. Sobre el idioma de seguridad, ver Robert Jervis, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976, pp. 58-69.

6. NBC, 1989. "NBC Nightly News", 1º marzo, 1989.
7. Ellen B. Laipson, "Regional Conflicts: Is there a Peace Epidemic?" *CRS Review* (Nov/Dic 1988), pp. 35-36.
8. Cole Blasier and Aldo C. Vacs, "América Latina frente a la Unión Soviética", *Foro Internacional* 24, 2 (Oct-Dic, 1983), pp. 199-211; Eusebio M. Mujal-León, "Perspectives on Soviet-Latin American Relations", *Washington Quarterly* 9, 4 (Otoño, 1986), pp. 165-168; Isabel Turrent, "La Unión Soviética en América Latina: El caso de Brasil", *Foro Internacional* 27, 1 (Jul-Sep, 1986).
9. Peter K. Hall, "Avance del Transnacionalismo Japonés y América Latina", *Foro Internacional* 23, 3 (Ene-Mar, 1983), pp. 287-304.
10. Wolf Grabendorff, "Las Relaciones entre América Latina y Europa Occidental: Los Actores Nacionales y Transnacionales, sus Objetivos y Expectativas", *Estudios Internacionales* 16, 64 (Oct-Dic), 1983), pp. 112-130.
11. Jack Child, *Geopolitics and Conflicts in South America: Quarrels Among Neighbours*, New York: Praeger, 1985.
12. Algunas partes de este capítulo fueron presentadas previamente en el ámbito de las discusiones del Grupo sobre Cooperación y Paz, en la XI Reunión del RIAL (Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones de América Latina), Madrid, 9-12 de Octubre de 1989 y en la XII Reunión del RIAL, Santiago de Chile, 21-24 de Octubre de 1990. Las opiniones son exclusivas del autor, quien agradece la colaboración de Ana Maria Falçao, Alberto Ricardo S. Patier, Augusto Varas y Raquel F. Martins en la elaboración del trabajo.
13. Sobre el tema, vea Glenn H. Snyder & Paul Diesing, *Conflict Among Nations*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1977.
14. Eddy Sampaio Espellet (Almirante de la Escuadra) "Recordações do episodio naval denominado Guerra da Lagosta", en *Revista Marítima Brasileira*, Río de Janeiro, Julio-Agosto-setiembre 1985, pp. 11-24.
15. Para un resumen que contrasta esas dos imágenes de las relaciones internacionales, vea Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, *International Relations Theory, Realism, Pluralism and Globalism*, New York, MacMillan, 1987, pp. 1-31.
16. Para un relevamiento cuantitativo de ese cambio, vea US Department of Defense, *Foreign Military Assistance Facts*, Washington, DC, Government Printing Office, 1983.
17. Para una discusión sobre el análisis del poder, vea David Baldwin, "Power analysis and world politics: new trends versus old tendencies", en *World Politics*, 31, 1979, pp. 161-194.
18. Sobre las vinculaciones entre el Brasil y los Estados Unidos, el Ministro de Relaciones Exteriores Abreu Sodré comentó, con relación al viaje del Presidente Sarney a Moscú: "No tenemos compromisos de estar eternamente ligados a los americanos". "Cae en Moscú la barrera del preconceito", en *Veja*, 26 de octubre de 1988, p. 63.
19. El intercambio con otras potencias y con vecinos también está siendo estimulado por el propio desarrollo tecnológico brasilero que genera el interés de países como la URSS y la República Popular China.
20. Para un tratamiento de esta potencial separación estratégica, vea Thomaz Guedes da Costa, "Bases da postura estratégica dos países sul-americanos para a década de 90", en *Contexto Internacional*, 10, Río de Janeiro, Julio-diciembre 89, pp. 55-66.
21. Sobre la nueva postura brasilera frente al escenario internacional, vea el discurso del Presidente Collor en la apertura de la 45 Sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas, el 24 de septiembre de 1990.
22. En la necesidad de ilustrar sobre la política militar, vea a Marcio Moreira Alves, "A política militar de Collor", en *Jornal do Brasil*, 3 de octubre de 1990. p. 11.
23. Mara Helen Tachinardi, "Os pilares ideológicos en xeque", en *Gazeta Mercantil*, 14 de septiembre de 1990, p. 46.
24. La idea de un *continuum* debe ser resaltada, pues la tendencia natural es presentar la cooperación y el conflicto como nociones mutuamente excluyentes.

25. Una base de datos homogéneos puede ser encontrada en los discursos de los jefes militares a lo largo de los años en la Escuela Superior de Guerra, en Río de Janeiro.
26. Aparentemente fue hecho un esfuerzo de establecer una doctrina militar integrada en los años setenta, sin embargo son pocas las repercusiones visibles de ese esfuerzo. Sobre este asunto vea Antonio Candido de Oliveira Junior, "Doutrina Militar Brasileira", en *Revista da Escola Superior de Guerra*, I,2, Abril de 1984, pp. 61-77.
27. Una rica reseña sobre la DSN se encuentra en el número de *Política e Estratégia*, VI, 2, abril-junio 1988.
28. Sobre los problemas de planificación militar, vea Mário Cesar Flores "O preparo da Marinha dos próximos 10 a 30 años", en *Política e Estratégia*, VI, 4, Octubre-Diciembre 1988, pp. 750-761.
29. Sobre la industria militar brasilera, vea Clóvis Brigagao *O mercado da Segurança*, Río de Janeiro, Nova Frontera, 1984; Alexandre de Souza Barros, "Brazil" en *Arms Production in Developing Countries: An Analysis in Decision Making*, Edited by James Katz, Lexington, Mass., Lexington Books, 1984, pp. 73-87, y Klaus Wolff-Casado Revuelta, "La industria de defensa brasileña: ¿socia o competidora para las industrias de defensa occidentales?", en *Tecnología Militar*, 8, 12, 1986, pp. 30-53.
30. Los mayores problemas presupuestarios que deben ser enfrentados por los militares brasileros ocurren en 1990, con una previsión de corte de aproximadamente 80%, "Area militar terá verba menor en 90", en *Jornal do Brasil*, 8 de septiembre de 1989, p. 19.
31. "Turbulência no ar", en *Veja*, 14 de junio de 1989, pp. 122-123.
32. Sobre los proyectos en curso en la cooperación para la fabricación de armamentos, vea Klaus Wolff-Casado Revuelta, "Cooperación en el campo de la Defensa entre Europa e Iberoamérica - un largo camino", en *Tecnología Militar*, 9, 12, 1987, pp. 12-18.
33. Proponiendo una autonomía estratégica, vea Gerald Lesbat Filho, "Autonomia militar e construção de potência", en Eliéser Rizzo de Oliveira et al., en *As Forças Armadas no Brasil*. Río de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987, pp. 76-87.
34. Uno de los objetivos de la publicación de trabajos de militares es justamente incrementar el debate con la esperanza de aumentar el apoyo popular para las necesidades de los militares.
35. Sobre los incidentes navales brasileros, vea Michael Morris, *International Politics and the Sea: The Case of Brazil*, Boulder, Col., Westview Press, 1983.
36. Cristian G. Caubet, "Diplomacia, Geopolítica e Direito na bacia do Prata", en *Política e Estratégia*, II, 2, abril-junio 1984, pp. 337-346.
37. Wolf Grabendorff, "O Brasil e a nao-proliferação nuclear", *Política e Estratégia*, VI, 2, abril-junio 1988, pp. 272-311.
38. Fernando Augusto Alburquerque Mourao, "Zona de paz e cooperação no Atlântico Sul", *Política e Estratégia*, I,1, enero-marzo 1988, pp. 49-60.
39. Las relaciones entre Brasil y Argentina son objeto de análisis permanente en *Política e Estratégia*.
40. El término "laosización" de la Amazonia fue sugerido por Oliveiros S. Ferreira, en Campinas, 21 de septiembre de 1989.
41. Sobre la polémica, vea "Amazônia: la riqueza sob a polémica", *O Globo*, 5 de marzo de 1989, p. 5 y "Geléia geral impera quando tema é Amazônia", *Folha de Sao Paulo*, 19 de setembro de 1989, B-6.
42. "Sarney lança Nossa Natureza e rechaça pressões", *Jornal do Brasil*, 7 de abril de 1989, p. 7.