

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

62

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 APOORTE 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

CONDICIONANTES DE LAS POSICIONES BRASILERAS FRENTE AL DESARME, CONTROL DE ARMAS Y SEGURIDAD REGIONAL

Alcides Costa Vaz*

El objetivo del presente texto¹ es identificar y analizar los principales factores que, en los últimos años, han condicionado las posiciones y los intereses brasileros con relación a los problemas de desarme y control de armas en el contexto regional.

El argumento desarrollado es que las posiciones brasileras reflejan una preocupación secundaria en los aspectos estrictamente militares y de seguridad relacionados con aquellas cuestiones, y que las mismas poseen un carácter instrumental para el restablecimiento de la credibilidad y confiabilidad del país. En especial, en lo relacionado con la transferencia de tecnologías sensibles consideradas imprescindibles para la modernización e inserción competitiva en el escenario internacional.

Inicialmente, son abordados los factores que concurren para explicar el interés relativo brasilero por los temas en exámenes. Se trata en ese contexto, de la política nuclear, el programa aeroespacial y el desarrollo de la industria bélica nacional. En seguida, se describe el esfuerzo gubernamental por restablecer la credibilidad del país en materias de tecnología sensible y la acción con miras a tal objetivo en las áreas anteriormente descritas. En una tercer parte, se analizan los factores que contribuyen para inhibir las posi-

ciones del país o para suscitar resistencias sectoriales a las propuestas de desarme y control de armas.

La tesis de la autonomía estratégica, los grandes proyectos tecnológicos y el desarme en la política externa brasiler

La identificación y caracterización de los factores que concurren para definir la posición brasiler frente a las cuestiones de seguridad regional, y más particularmente al desame y control de armas, requiere que inicialmente las mismas estén situadas en el contexto de los demás temas que componen la agenda de la política exterior brasiler. Se trata, por lo tanto, de identificar los principios que a lo largo de los últimos años han dirigido la conducta del país en foros multilaterales, en entendimientos bilaterales y en iniciativas pertinentes a los temas considerados.

Se puede afirmar que, hasta el final de los años ochenta, las cuestiones relacionadas al desarme y control de armas no se presentan como prioritarias en la agenda política externa brasiler². Esto se debe, entre otros factores, a la condición de actor secundario del país en el escenario internacional, a la pequeñez de su estatuto bélico en forma general y en términos relativos a otros países en desarrollo y a sus pares latinoamericanos. Se debe a la inexistencia de amenazas

* Profesor e investigador del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Recursos Humanos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil.

inmediatas o potenciales a su seguridad que justifiquen de forma objetiva un alto grado de interés e involucramiento en las discusiones sobre desarme y, finalmente, al reconocimiento de estrechos límites en cuanto a la capacidad del país de ejercer alguna influencia significativa en las decisiones importantes sobre el tema.

No obstante, Brasil siempre participó en las principales discusiones sobre desarme y control de armas emprendidas desde la década de los sesenta en el ámbito de las Naciones Unidas, donde sus principales contribuciones se circunscribían al plano conceptual, al examen de cuestiones relacionadas con la desnuclearización de América Latina, a los vínculos entre desarme y desarrollo y a la no proliferación nuclear³.

Corresponde investigar en consecuencia cuáles son las razones por las cuales el país jamás dejó de participar formalmente en las discusiones multilaterales y de ámbito regional y en defender y promover sus posiciones e intereses relativos en cuanto al desarme y al control de armas.

En primer lugar, con la firma del Acuerdo de Cooperación Nuclear firmado con Alemania en 1974, seguido de la ruptura del Acuerdo de Cooperación Militar con los Estados Unidos en 1977, Brasil consolidó la actitud de alcanzar mayor autonomía en lo que respecta al desarrollo tecnológico en áreas estratégicas, destacándose la nuclear. Por un lado, ese esfuerzo era condicionado con el anhelado objetivo de, según los postulados realistas, proyectar al mediano plazo al país como potencia regional⁴ y conceder formas para defender y promover sus intereses externamente, inclusive aquéllos relacionados con la seguridad de sus

fronteras, de su *status-quo* en el continente y de sus rutas terrestres, aéreas y marítimas de comercio internacional⁵. Por otro lado, tal esfuerzo creó dificultades en las relaciones con los Estados Unidos y situó al país en el centro de las preocupaciones en lo concerniente a la proliferación nuclear.

Esas preocupaciones venían no solamente del esfuerzo emprendido por el país de capacitación en el área nuclear, también provenían de su renuencia a firmar el Tratado de No Proliferación (TNP). Tal posición, mantenida hasta hoy, se basa en el principio de que el país no debe realizar ningún esfuerzo que implique cualquier forma de congelamiento del poder, que restrinja el desarrollo nuclear para fines pacíficos y que inhiba la proliferación horizontal de las armas nucleares, sin hacer lo mismo con su proliferación vertical. Además, se argumenta que otros países signatarios del TNP que aceptaron otros instrumentos multilaterales de control continuaron sufriendo restricciones a sus programas de desarrollo nuclear para fines pacíficos.

Las preocupaciones de la comunidad internacional y, en especial, de los Estados Unidos con el programa nuclear brasileiro ganaron impulso a medida que el país, en los años subsiguientes, pasó a dominar el ciclo de combustible nuclear por intermedio del Programa Autónomo de Desarrollo Nuclear, conocido en 1987, pero que era controlado desde 1981 por las Fuerzas Armadas y enteramente fuera de cualquier control y salvaguardia internacionales.

El desarrollo logrado en el campo nuclear a partir de mediados de los años setenta, la negativa de firmar el TNP y la divulgación del programa nuclear parale-

lo, alimentaron las sospechas internacionales de que Brasil buscaba capacitarse para la fabricación de armamentos nucleares. En respuesta, el país intentó reafirmar el compromiso con la no proliferación, la opción por el desarrollo nuclear para los fines exclusivamente pacíficos y el apoyo integral a los esfuerzos de desarme de carácter universal y no discriminatorio. Tal respuesta, sin embargo, no fue suficiente para dirimir las sospechas existentes sobre los objetivos y las investigaciones nucleares, particularmente aquéllas conducidas en el ámbito del programa nuclear paralelo.

Además del aspecto nuclear, el interés de Brasil por las cuestiones de desarme no puede ser disociado del hecho de haber desarrollado el país una industria bélica que, entre 1985 y 1989, lo llevó a ser un principal exportador de armas convencionales, tercer productor entre los países del Tercer Mundo y décimo primer exportador en forma general⁶.

El surgimiento de la industria bélica nacional se dio en el mismo contexto de la búsqueda de autonomía estratégica que implicaba la substitución de las importaciones de equipo militar y la viabilización de su producción en escala por medio del comercio internacional de armamentos. El modelo adoptado para su implementación se fundamentaba en la intensa participación del Estado en calidad de generador de incentivos fiscales y financiamiento al sector privado y responsable aún por la mayor parte de las actividades de investigación, principalmente aquéllas pertenecientes a las Fuerzas Armadas. El Estado era también el promotor de una política de exportaciones dirigida por el extinto Consejo de Seguridad Nacional y por el Ministerio de Relaciones Exteriores y consubstanciado por el

Programa Nacional de Exportaciones de Material de Empleo Militar (PNEMEM), creado en 1973⁷.

Debe destacarse que más del noventa por ciento de la producción brasileña de armamento se destina a exportación, cuyos principales mercados eran respectivamente, el Medio Oriente, que significaba cerca del 50% de las exportaciones, América Latina el 25% y los países africanos el 15%⁸.

El hecho de haberse transformado en un actor significativo, en lo relativo a la producción y transferencia de armas, no necesariamente inhibe las posiciones defendidas por Brasil frente a las cuestiones de desarme, una vez que las transferencias brasileñas (considerando el tipo de equipo transferido, su volumen y valor) no eran significativas si se comparan con los dos principales productores y exportadores; tampoco eran un factor de desequilibrio o inestabilidad en ninguno de sus mercados de destino⁹.

Otro factor que explica el relativo interés brasileiro por las cuestiones de desarme es el desarrollo de un programa aeroespacial que muestra esfuerzo en el sentido de adquirir competencia tecnológica y gerencial en las actividades espaciales. El programa consubstanciado en la Misión Espacial Brasileira Completa (MBEC) fue iniciado a principios de los años 80 y objetivaba la obtención y el desarrollo de las tecnologías e infraestructura necesarias para la construcción, lanzamiento y operación de satélites. De la misma forma que el programa nuclear, MBEC sufrió restricciones severas en lo que respecta a la transferencia de tecnología necesaria para su implementación, dadas las ambigüedades que cercaban sus objetivos, fundamentalmente en lo que

respecta al vehículo lanzador de satélites. Este fue desarrollado por el Centro Tecnológico de Aeronáutica, y sus características, particularmente el empleo de combustible sólido, lo hicieron susceptible de que pudiese ser eventualmente convertido en un misil de medio alcance.

Además de despertar preocupaciones, sobre todo de los Estados Unidos, el programa aeroespacial brasileiro también se transformó en blanco de críticas y presiones externas, sobre todo a partir de la guerra del Golfo, cuando se fortalecieron las sospechas de que ingenieros brasileiros estarían cooperando con Irak en el desarrollo de misiles y que Brasil estaría permitiendo la fuga de tecnologías sensibles por no disponer de mecanismos eficaces de control sobre los mismos.

La búsqueda de cooperación tecnológica para la modernización: el carácter instrumental del desarme

Además de los factores asociados a las actividades nucleares, aeroespaciales y a las exportaciones de armamentos, es importante destacar que las cuestiones de desarme y control de armas, no prioritarias en la agenda de la política externa del Brasil, pasaron a tener mayor relevancia frente a las necesidades, traducidas en objetivos de gobierno a partir de 1990, al redefinir el perfil externo del país con miras a asegurarle condiciones propicias a su modernización e inserción competitiva en el escenario internacional.

Se trata, fundamentalmente, de un esfuerzo cuyo objetivo es transformar al país en un interlocutor confiable en lo que respecta a las cuestiones de seguridad y de transferencia de tecnologías sensibles, removiendo los obstáculos al aumento de la cooperación tanto con los países indus-

trializados como también con sus socios regionales en torno de aquellos problemas. Se anhelaba así abrir un espacio para un manejo más eficaz de los recursos, a fin de responder a las necesidades de modernización de su sistema productivo, de búsqueda de soluciones para los problemas sociales y de reequipamiento y modernización de las Fuerzas Armadas.

El esfuerzo por restablecer la credibilidad y la confiabilidad del país se centra precisamente en las áreas que presentaban mayores ambigüedades en cuanto a los objetivos pretendidos y que, consecuentemente, eran blancos de grandes restricciones externas. Estos eran: la política nuclear, el programa aeroespacial y el acceso a tecnologías sensibles. Los cambios que están ocurriendo en los últimos dos años, si bien no asociados a las iniciativas de desarme y control de armas de cuño regional, ocasionan importantes desdoblamientos para el tratamiento de esos temas en la medida en que confieren mayor transparencia a los objetivos de las políticas brasileiras en áreas sensibles y aumentan el margen de convergencia entre los intereses estratégicos brasileiros y los de sus pares regionales, así como con los Estados Unidos.

Así, a partir de 1990, se observan desarrollos significativos que, en su conjunto, buscan eliminar los temores internacionales y desbloquear el flujo de tecnologías para el país. Internamente, la política nuclear es objeto de una amplia revisión y de discusiones, involucrando al Ejecutivo, militares, parlamentarios, académicos y representantes de sociedades, en general. En el ámbito del Congreso, se estableció una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) para investigar el programa nuclear paralelo, cuya existencia fue oficialmente reconoci-

da en septiembre de ese año. En un gesto simbólico, el Presidente de la República lanzó una pala de cal a un pozo construido en Serra do Cachimbo y aparentemente destinado a la realización de pruebas nucleares futuras.

Esas iniciativas, que muestran el propósito del Gobierno de ser transparentes en las actividades nucleares y de comprometerse con su empleo para fines exclusivamente pacíficos, no significaron la desmilitarización del programa nuclear¹⁰. De esa forma y bajo fuertes restricciones presupuestarias, continúan las investigaciones de la Marina para el enriquecimiento del uranio por ultracentrifugación y la construcción de un reactor prototipo para la propulsión submarina, del Ejército en torno a un reactor de uranio natural y de la Aeronáutica en el enriquecimiento de uranio por láser.

Mientras tanto, los avances más significativos en cuanto a la política nuclear y el impacto para la seguridad regional resultaron de la colaboración con Argentina en este campo, iniciada a partir de 1986. En noviembre de 1990, los presidentes de los dos países firmaron la Declaración de las Cataratas del Iguazú sobre Política Común de Salvaguardia Nuclear y crearon un Sistema Común de Contabilidad y Control institucionalizado - en julio de 1991- con la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) para la inspección y monitoreo de las actividades nucleares de los dos países. Finalmente, en diciembre de 1991, Brasil y Argentina ratificaron un acuerdo de salvaguardia abarcando también el ABACC y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AEIA). Este acuerdo, entretanto, resguarda el derecho de ambos países de emplear la energía nuclear para la propul-

sión o para la operación de cualquier tipo de vehículo, preservándose así el proyecto de la Marina Brasileira. El acuerdo reconoce también el derecho de ambos países para mantener en silencio las tecnologías desarrolladas, inclusive la de enriquecimiento de uranio.

Con relación al programa aeroespacial, se observa el empeño del Gobierno de retirarlo del área militar, creando una agencia espacial de carácter civil, vinculada ya no al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA), sino a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE). La creación de tal agencia, ahora en estudio, además de buscar la desmilitarización del programa aeroespacial, pretende viabilizar la prestación de servicios y la formación de *joint-ventures* en el área espacial, reduciendo así la connotación científico-militar que reviste la actuación de la Comisión Brasileira de Actividades Espaciales (COBAE), responsable por la conducción de programas aeroespaciales hasta el momento¹¹.

Hay que resaltar que la decisión no significa la completa separación militar de las actividades aeroespaciales, pero refleja un esfuerzo para viabilizar nuevas formas de cooperación que involucren la transferencia de tecnologías en el sector. Se reducen, aún, las posibilidades de que el país avance en el desarrollo de misiles debido a las mayores probabilidades de recorte que puedan dirigir las actividades comerciales que se busca priorizar en ese sector.

Como forma de asegurar el empleo pacífico y el control adecuado de las exportaciones de tecnologías y productos de uso dual, Brasil ha desarrollado, con la colaboración de los Estados Unidos, una legislación sobre control de exportaciones

acorde con los principales regímenes internacionales en esta área, tales como el Comité Coordinador para el Control Multilateral de Exportaciones (COCOM) y el Régimen de Control de Tecnologías de Misiles (MTCR).¹²

Desde 1990, a raíz de las transformaciones dramáticas en el plano de las relaciones Este-Oeste, el Gobierno brasileño se ha preocupado con los controles de exportación más estrictos y selectivos que han establecido los países industrializados. Estos se han inclinado con más vigor hacia las nuevas modalidades de proliferación (armas químicas y bacteriológicas y misiles) en países en desarrollo. La inexistencia de controles eficaces sobre las tecnologías adquiridas o desarrolladas en sectores estratégicos, acrecentadas de ambigüedades que cercan las actividades brasileras en el campo nuclear y aeroespacial, contribuirán decididamente para que los países industrializados incrementen aún más las restricciones de cualquier colaboración con el Brasil que involucre la transferencia de bienes o conocimientos en aquellas áreas.

De ese modo, no le queda al país otra opción para restablecer su confiabilidad ante los países industrializados que actuar en consonancia con los principios y mecanismos que rigen el intercambio y el comercio de bienes y tecnologías sensibles. Ilustra esta preocupación el hecho de que, durante la última sesión de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas, Brasil y Argentina hayan presentado una iniciativa, bajo la forma de proyecto de resolución, intentando iniciar la discusión multilateral sobre el control de las transferencias internacionales de tecnologías sensibles.

Por su parte, el tema de la proliferación de armas químicas y bacteriológicas fue objeto de una iniciativa regional. En agosto de 1991, Brasil y Argentina firmaron el compromiso de proscribir armas químicas y biológicas, seguido posteriormente de un acuerdo que abarca también a Chile y que prohíbe la producción y almacenamiento de tales armas. Con el acuerdo, Brasil, así como los demás, intentan no solamente aumentar su grado de confiabilidad internacional, sino también anticiparse a las negociaciones sobre armas químicas que se están desarrollando en Ginebra y que, se espera, finalicen en el curso de 1992.

La iniciativa de los tres países parece sugerir la opción de que, con la finalización del conflicto Este-Oeste, es necesario fortalecer los canales multilaterales de alcance regional, paralelamente a los de alcance universal, para la puesta en marcha de las cuestiones de desarme y control de armas. A ese respecto fue también significativo el hecho que estos mismos países, más Canadá, presentaran una resolución que fue aprobada por la XXI Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, realizada en junio de 1991, instando a la colaboración de los Estados Miembros a la limitación de armamentos y el establecimiento de medidas de confianza y seguridad en el hemisferio.¹³

Esa posición aparentemente contrasta con el hecho de, que por más que se haya intentado confrontar la cuestión del desarme a través de foros multilaterales, efectivamente poco se obtuvo, particularmente cuando se considera los de composición universal.¹⁴ Mientras tanto, es preciso considerar que a medida que avanzan los esfuerzos de integración en otras áreas se hace inevitable que las

discusiones relacionadas con seguridad y defensa de los países involucrados en tales esfuerzos pasen a ser conducidos por medio de mecanismos bilaterales o regionales.

La opción de canales multilaterales regionales no es incompatible con la posibilidad de arreglos o iniciativas bilaterales, como bien lo muestra la reciente cooperación entre Brasil y Argentina en el campo nuclear, aun en lo referente a las armas químicas y bacteriológicas. La flexibilidad y la convergencia entre las posibilidades de entendimiento en los distintos niveles se presentan como fundamentales para que países como Brasil puedan actuar de forma positiva en relación con las cuestiones de seguridad y desarme. Toda vez que sus intereses inmediatos de seguridad se hallan cada vez más estrechamente vinculados a la seguridad de sus vecinos en el contexto regional, por lo que las posibilidades de iniciativas bilaterales se muestra más promisorias. Por otro lado, el poder de negociación del país es reducido para enfrentar las demás cuestiones: congelamiento de poder y restricciones a la transferencia de tecnología. La vía multilateral es la más favorable para que el país ejerza alguna influencia en las negociaciones sobre el desarme y la defensa en sus intereses.¹⁵

Factores de inhibición frente al desarme

Sin embargo, es preciso considerar también los factores, que de cierta forma, confluyen para inhibir la posición brasilera frente a las iniciativas de desarme. En primer lugar, es necesario destacar que la argumentación en favor del desarme no encuentra acogida positiva entre los principales actores internos, sobre todo los militares, considerando el

cuadro de restricción presupuestaria al que han sido sometidos desde mediados de los años ochenta y de la relativa debilidad de las Fuerzas Armadas brasileras frente a sus principales interlocutores regionales o mundiales.

Se observa, por ejemplo, que en términos absolutos los gastos militares brasileros fueron reducidos significativamente a partir de 1987, reduciéndose de cerca de tres mil millones y medio de dólares a cerca de mil millones de dólares en 1990¹⁶. En el mismo período, los gastos argentinos se situaban en cerca de 2,9 mil millones de dólares. El porcentaje de los gastos de defensa en relación con el producto interno bruto se ha mantenido alrededor del 0,4% en los últimos años, significativamente menor al de Argentina (2,5%), Perú (1,6%) o Chile (2,6%), tomándose como base el año de 1989¹⁷. La participación de las Fuerzas Armadas en el presupuesto de la Unión disminuyó de 10% en 1987 a 2,0% en 1990, siendo actualmente de un 3,5%¹⁸.

Por otro lado, se observa que, además de la pequeña magnitud de los gastos en defensa, sobre todo cuando se considera la necesidad de reequipamiento y modernización de las Fuerzas Armadas, existen aún otros asuntos que continúan indefinidos y que contribuyen para que iniciativas que implican reducción de las fuerzas o cortes en los gastos militares no encuentren resonancia positiva. Dentro de ellas se incluyen la percepción de amenaza sobre la Amazonia que emana de la tesis de internacionalización de aquella región frecuentemente ventilada por los órganos de prensa y en el contexto de las Fuerzas Armadas brasileras¹⁹, la indefinición en cuanto a una política de defensa y el perfil que las Fuerzas Armadas deben asumir en función de los cambios ocurridos interna-

y externamente²⁰, y por fin, la insatisfacción de los militares en cuanto a los salarios. La persistencia o la profundización de esas cuestiones afectará de forma significativa la disposición del estamento militar de comprometerse sin reticencias en propuestas de desarme o de reducción de los gastos de defensa.

Otro factor consiste en que Brasil ve el desarme como algo instrumental, considerando fundamental la discusión sobre las razones que, de hecho, provocan la inseguridad internacional y la investigación de armas, tales como litigios territoriales, comportamientos hegemónicos y aspectos de política interna que puedan amenazar la seguridad de terceros. En función de ello, el país siempre se posesionó de forma favorable a la discusión del tema, en tanto que las soluciones contempladas no involucrasen cualquier tentativa de congelamiento del poder o significasen limitaciones o restricciones en otras áreas. En resumen, Brasil se muestra reticente a entrar en cualquier negociación que pueda generar riesgos en aumentar sus debilidades relativas o reducir sus oportunidades de desarrollo económico y científico tecnológico.

Estos factores se traducen, por ejemplo, en la reacción del Brasil a la propuesta de desarme del Presidente Fugimori presentada durante la Reunión de Cúpula de los Países Iberoamericanos en Guadalajara en julio de 1991. Públicamente, hubo una manifestación adversa a la propuesta, teniendo en cuenta la forma sorprendente de su presentación, la cual se dio sin previas consultas diplomáticas. Se consideró, que la misma se encontraba fuera de cualquier discusión sobre litigios regionales, divorciada de la realidad de los gastos militares y de la necesidad de modernización del aparato bélico brasile-

ro. En el plano diplomático, las reacciones desfavorables se deben también al hecho de que la propuesta implica elementos relativos al Tratado de No Proliferación y a las transferencias de tecnologías que Brasil debate en otras instancias.

Se observa aún las reacciones desfavorables entre liderazgos militares preocupados con las restricciones que podría darse de la implementación de la propuesta, en sus términos originales, para el presupuesto de las Fuerzas Armadas y para los proyectos específicos, en particular para la construcción del submarino de propulsión nuclear. Además, se percibe en la propuesta el riesgo de alejar a las Fuerzas Armadas del escenario político de la región²¹.

Consideraciones finales

Teniendo en cuenta el cuadro de incentivos y restricciones que condicionan la posición brasilera frente a las iniciativas de desarme y control de armas, se pueden considerar las siguientes conclusiones.

En primer lugar, el examen de los principales factores y desarrollos que explican el interés del Brasil por las cuestiones relacionadas con el desarme muestra que las posiciones brasileras reflejan una preocupación mucho mayor con las restricciones que los esfuerzos de desarme y control de armas pueden suscitar para el acceso al conocimiento técnico científico y a ciertos bienes y servicios considerados estratégicamente relevantes de una estrecha preocupación con cuestiones militares y de seguridad. Sin embargo, aunque considerando el carácter instrumental y secundario que Brasil reconoce en el tema del desarme, se percibe la oportunidad de estimular e implementar iniciativas que resulten en un contexto de seguridad más

estable, en ganancias para la credibilidad y confiabilidad del país junto a sus principales interlocutores internacionales y en una dimensión y manejo de los gastos de defensa más compatibles con las necesidades del área militar y, sobre todo, de otros sectores.

En segundo lugar, aunque no directamente asociados a las iniciativas específicas del desarme, los esfuerzos brasileros en el sentido de reaproximación con los Estados Unidos y con la Argentina mediante la eliminación de los obstáculos de cooperación más extensa en las áreas estratégicas y la mayor transparencia de los objetivos y de las políticas brasileras, contribuye para la creación de condiciones más estables en el plano regional en la medida en que aumenta la confianza recíproca. Esto también favorece el avance de propuestas de reducción del nivel de armamento en el hemisferio que sean compatibles con los principios compartidos regionalmente y con las expectativas y necesidades de cada país en particular en cuanto a su seguridad. En este sentido, es importante otorgar transparencia y flexibilidad a los esfuerzos de cooperación bilateral a fin de evitar que su consecución no se dé en perjuicio de intereses de seguridad de terceros países o que sean percibidos de esa manera.

En tercer lugar, a pesar de los factores inhibidores señalados, existen condiciones propicias para que el país continúe desempeñando un papel constructivo en términos de desarme o de seguridad en el contexto regional. Hay un consenso en cuanto a la voluntad y necesidad de mantener y profundizar la cooperación con Argentina en las cuestiones de seguridad. Por otro lado, no existe voluntad política de reiniciar actividades que signifiquen el empleo de energía nuclear y de

capacidad aeroespacial para fines diferentes que no sean de naturaleza pacífica.

Finalmente, la naturaleza de las amenazas percibidas sobre todo en lo concerniente a la Amazonía, así como los desafíos del combate al narcotráfico, de la ocupación y monitoreo de zonas fronterizas y otros asuntos como la propia definición de una política de defensa, puede ser enfrentada en cooperación y no exclusivista, sin proporcionar riesgos a la seguridad de cualquier país vecino. Esto tiende a fortalecer el énfasis que Brasil ha dado, a partir de arreglos bilaterales, para alcanzar nuevas formas de cooperación a nivel regional.

1. Las ideas del presente texto son de exclusiva responsabilidad del autor. Fueron presentadas en la XIII Reunión Anual del Programa Integrado de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales en América Latina (RIAL), Asunción, Paraguay, del 3 al 6 de Noviembre de 1991.

2. Marcos Castrioto Azambuja, "Desarmamento-Posições Brasileiras" en Gelson Fonseca Jr y Valdemar Carnerio Leao (org) *Temas de Política Externa*, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1989, p. 177.

3. *Ibid.*, p. 179.

4. Geraldo L. Cavagnari Filho, "Brasil no Século XXI: Ciência e Tecnologia como variável estratégica no pensamento militar brasileiro-Concepção Estratégica". Informe de la investigación para el Proyecto de Evaluación y Perspectivas, 1989, Brasília, Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), 1988, pp. 33-39.

5. Oliveiros S. Ferreira, "Política Externa e Defesa: o caso brasileiro", *Política e Estratégia*, Vol 2, N° 2, Abril/junio de 1984, p. 326-328.

6. Entre los trabajos recientes sobre la industria bélica brasilerá se destaca la tesis de

doctorado de Scott D. Tollefson, "Brazilian Arms Transfers, Ballistic Missiles and Foreign Policy: The Search for Autonomy", The John Hopkins University, Baltimore, 1991.

7. Mauricio Broinizi Pereira, "Tiro pela culata; a crise da indústria bélica brasileira", **Teoria e Debate**, N° 14, Mayo de 1991, p. 8.

8. Scott Tollefson, op.cit., pp. 66, 73-79.

9. El valor de las exportaciones de armas brasileras, por ejemplo, entre 1985 y 1989 fue alrededor de sesenta veces menor que el de las exportaciones de la Unión Soviética, cincuenta veces menor en relación con los Estados Unidos, quince veces menor con relación a Francia, correspondiendo en el mismo período cerca del 1% del valor de las exportaciones totales de armas de esos mismos países.

10. A mediados de diciembre de 1991, en el Encuentro Nacional de Trabajadores de Energía Nuclear, se realizaron denuncias de que el programa nuclear continua militarizado y que se ha dado poco énfasis a los programas civiles de empleo de energía nuclear, estando la mayor parte de los recursos y de mano de obra relacionada con el proyecto de fabricación del submarino de propulsión nuclear.

11. María Elena Tachinardi, "Agencia é parte da estratégia para aquisição de tecnologia sensíveis", **Gazeta Mercantil**, 13 de Diciembre de 1991, p. 11 y Luiza Pastor, "Governo quer dar caráter civil ao Programa Espacial Brasileiro", **Gazeta Mercantil**, 12 de Diciembre de 1991, p. 14.

12. Una misión integrada por representantes de países miembros del RCTM estará en Brasil en el primer semestre de 1992 para colaborar en el desarrollo de mecanismos de control de exportaciones de bienes y tecnologías sensibles.

13. Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo de América Latina y Caribe, "OEA asume el papel activo en la limitación de armamentos en las Américas", Boletín N° 2, Lima, junio de 1991, p. 2.

14. Marcos C. Azambuja, op.cit., p. 190.

15. Ibid., p. 192.

16. World Military Expenditures and Arms Transfers 1990 y The Military Balance 1990/91.

17. World Military Expenditures and Arms Transfers, 1990.

18. De acuerdo con el presupuesto inicial del Estado Mayor de la Armada.

19. Para discutir este tema, se creó una Comisión Parlamentaria de Investigación en el ámbito del Congreso Nacional. En los medios militares el tema fue objeto de un seminario organizado en octubre de 1991 por la Escola de Comando e Estado Mayor do Exército (ECEME) que contó con la participación de las autoridades gubernamentales civiles y militares.

20. La discusión en torno de una política de defensa se circunscribe a los medios militares, y en menor medida, al medio académico, donde se postula la adopción de una postura defensiva, que considere nuevas variables como la integración regional.

21. **Gazeta Mercantil**, "Collor e Menem firmarán un comunicado con la intención de eliminar las armas químicas", 20 de agosto de 1991, p. 3.