

Francisco Rojas Aravena, Editor

BALANCE ESTRATEGICO y MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA

BIBLIOTECA - FLACSO - EC

Fecha: Ago. 2004

C.

T.

P.

De : Francisco Rojas A.

Rojas Aravena, Francisco (Editor)

Balance estratégico y medidas de confianza mutua

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

337 p.

ISBN 956-205-093-9

1. SEGURIDAD REGIONAL 2. MEDIDAS
DE CONFIANZA MUTUA 3. AMERICA LATINA
4. ESTADOS UNIDOS 5. AMERICA CENTRAL
6. CARIBE 7. CONO SUR 8. BRASIL
355/R741ba

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.488. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, The Woodrow Wilson Center y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: AGD Impresores

Salvador Sanfuentes 2248

Santiago

INDICE

Introducción	7
<i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Joseph S. Tulchin</i>	
Presentación	13
El avance de la confianza en el hemisferio	
<i>John Holum</i>	15
La reinversión del sistema interamericano de seguridad nacional	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	19
Por un nuevo clima de confianza en las Américas	
<i>Pablo Cabrera Gaete</i>	23
Sección I	
Balance estratégico: perspectivas hemisféricas	29
Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad,	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	31
Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja,	
<i>David R. Mares</i>	55
El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional,	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	87
La JID y el equilibrio estratégico de América Latina. Visión latinoamericana,	
<i>Almirante Vicente Casales</i>	105
El balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento,	
<i>Coronel Kenneth Haynes</i>	123

Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas, <i>John A. Cope</i>	135
Sección II	
Balance estratégico: casos de estudio	153
Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua, <i>Gabriel Aguilera</i>	155
El Caribe en un nuevo ambiente estratégico, <i>Ivelaw L. Griffith</i>	175
La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina, <i>Fernando Bustamante</i>	195
El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur, <i>Marcela Donadio y Luis Tibiletti</i>	217
Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental, <i>Thomaz Guedes da Costa</i>	251
Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena, <i>Miguel Navarro</i>	271
Anexo estadístico	303
Los autores	337

Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental

Thomaz Guedes da Costa¹

Introducción

Las siguientes consideraciones presentan una visión sobre la dinámica de la inserción estratégica de Brasil y sus interacciones en esa fase incierta de transición en la macroestructura del poder de post-Guerra Fría, particularmente no tocante al paradigma tradicional de la seguridad del Hemisferio Occidental. El contenido del trabajo es una colección de posiciones estratégicas de Brasil y argumenta que la formulación de políticas brasileñas, en el ámbito de la seguridad internacional y de la defensa nacional, tiene un carácter activo -buscando sacar provecho de las oportunidades para beneficio de los intereses nacionales- y preventivo, articulando una especie de seguro ("hedging") para confrontar eventuales configuraciones de post-Guerra Fría desfavorables al país. Así la validez de pensar en una visión de Brasil sobre seguridad hemisférica, propuesta general de este análisis y sobre el Cono Sur, en particular, se sustenta en visualizar su inserción global. Desde el punto de vista teórico o de un abordaje para una propuesta política, el paradigma Europeo de medidas de confianza mutua, de equilibrio militar o estratégico modelado en el período del fin de la Guerra Fría, encuentra poca receptibilidad en el ambiente del pensamiento estratégico brasileño. El principal argumento apunta a la lógica de que es necesario en el contexto hemisférico un marco teórico y procesal propio².

Existen sólidas evidencias de que el pensamiento estratégico brasileño está convulsionado en la actualidad. Como cualquier otro ciudadano del mundo, los brasileños también quedaron y permanecen aún perplejos con los eventos que precipitaron el fin de la Unión Soviética, el disipar de la lucha ideológica polarizada y un exceso de valorización de nuevas formas de confrontación nacional y tensiones localizadas en la política mundial, en cuanto conviven, también con las actantes fuerzas de la globalización económica y cultural. El impacto de esos eventos externos sobre los esquemas mentales de los brasileños fue exacerbado por la propia elección y por el esfuerzo nacional de abrir Brasil al mundo a partir de 1990. Después de sesenta años de dominio, un proyecto nacional, de naturaleza autárquica, planificado centralmente y ambicioso en la aspiración de proyectar Brasil como potencia, se transformó. Con el régimen democrático representativo de la Constitución de 1988, los avances económicos neoliberales y los esfuerzos de modernización de la gestión administrativa en los sectores públicos y privados nacionales, se estableció un nuevo ambiente político nacional que causa nuevos impactos en las interacciones estratégicas de Brasil con sus interlocutores en los sistemas regional y global. Así, las elites brasileñas tradicionales y las nuevas fuerzas políticas perciben el mundo y se comportan basadas en la premisa de que el sistema internacional, tanto a nivel global como en las vertientes regionales de Brasil, y el propio régimen interno del país sufren profundas transformaciones. Los brasileños observan divisiones con interés y con incertidumbre en cuanto a las potenciales configuraciones del sistema internacional al asistir a un choque de fuerzas de fragmentación y de integración internacional con las diversas tendencias de polarización del poder³. En consecuencia, la política gubernamental es fluida con marchas y contra marchas, con algunos cambios lentos y otros acelerados, que producen imágenes complejas y ambiguas sobre Brasil en la escena mundial. Es por causa de esas imágenes inacabadas que los compañeros estratégicos quedan confusos, algunas veces optimistas y satisfechos, otras pesimistas y descontentos con el comportamiento de Brasil⁴.

Incertidumbres internas

Para entender el comportamiento de Brasil en la seguridad hemisférica el analista debe volver su atención también hacia los

cambios ocurridos en los procesos internos de la política nacional. En las últimas décadas, la agenda política nacional fue pulverizada y el mercado de ideas y propuesta de políticas públicas ampliadas.

En un contexto de contradicciones hay dificultades para que Brasil sintetice un proyecto nacional consensual y para que señale, por lo tanto, sus relaciones externas con precisión y perspicacia. Asumiendo el entendimiento de que la estrategia es una concepción globalizante de unidad y de dirección de todas las decisiones transfuncionales de la entidad política autónoma en un ambiente interactivo de oportunidades y riesgo para intereses de la trascendencia de un escenario a otro, se encuentra la dificultad de resumir, con claridad, la propuesta brasileña de su destino. Las modificaciones resultantes de la adopción del régimen democrático post 1988 inauguraron nuevas estructuras de poder y descubrieron procesos decisivos más transparentes y competitivos. La nueva Constitución transfirió al Congreso Nacional poderes capaces de equilibrar y en muchas instancias suplantar la conducta del Ejecutivo y del Poder Judicial. El nuevo mercado político abierto a las nuevas fuerzas de los variados grupos de presión es agitada con la conducción de administraciones federales sustentadas por frágiles coaliciones de partidos y de líderes personales carismáticos. Con nuevos actores, reglas y partidos en un nuevo juego político, las definiciones y las implementaciones de políticas pasan a ser competitivas y por naturaleza inestables e imprevisibles en la ausencia de un cuadro homogéneo de valores nacionales.

La transparencia del régimen democrático brasileño estableció una nueva redistribución de responsabilidades entre autoridades y burócratas en el país. Las negociaciones y los embates velados por ideas y recursos materiales basados tanto en la capacidad del Estado para destinar recursos, reglamentar y dar informaciones como en la acción de la sociedad civil, ahora están expuestas a la sociedad por los nuevos procesos decisivos. Gobernantes y burócratas ya no pueden omitir sus responsabilidades ni ejecutar operaciones públicas sigilosas que burlen leyes bajo el manto silencioso y protector del arbitrio de autoridades superiores. La prestación de cuentas a los poderes Legislativo, Judicial y a las urnas impone mayores responsabilidades y transparencia. En este contexto se resalta que la formulación de la política externa y la defensa nacional también sufrió transferencia de partes significativas de su proceso hacia arenas públicas

más transparentes, en las cuales se desea más debates y fundamentos más consensuales.

En lo que se refiere a la seguridad nacional, las soluciones políticas de la transición brasileña han resultado de la aceptación del orden constitucional, jurídico y administrativo y en la interacción entre fuerzas armadas y sociedad. Los controles políticos constitucionales están en vigencia marcadamente en la figura de la acción herárquica y disciplinaria tanto de los Presidentes de la República como de los Comandantes en Jefe. Al respecto los criterios de carrera y el profesionalismo eliminaron el personalismo y la militancia político-partidista. Los procedimientos técnico-administrativos impusieron comandos legales y presupuestarios de los órganos del Tesoro Nacional que impiden cualquier sentido de autonomía presupuestaria de las instituciones militares. Así el descontento de segmentos militares con los salarios y con la capacidad operacional de las fuerzas, por si solo, no es condición suficiente para legitimar o justificar una intervención directa de los militares, cambiando el cuadro constitucional por mecanismos fuera de las reglas del juego político ora en vigencia.

La llegada de Fernando Henrique Cardoso a la Presidencia de la República agudizó el refinamiento conceptual sobre la acción internacional de Brasil. Su trayectoria como un pensador académico de las relaciones internacionales, más conocida en el desarrollo de la teoría de la Dependencia, su vivencia en el Senado Federal, su paso como titular de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía en la administración de Itamar Franco y sus actitudes presidenciales provocan respeto y reflexión entre los núcleos de la formulación estratégica ya sea en el sector público especialmente en el Ejecutivo, como en la sociedad civil. Así "inserción estratégica", "actor global", "integración regional", "integración hemisférica", "parcelas estratégicas", etc. son conceptos manejados con cautela por interlocutores en la formulación y en las críticas a la política externa brasileña, pues la acción gubernamental se limita por la dirección presidencial teniendo un personaje intelectual preparado e interesado en el tema. Además de eso, nuevos estímulos para pensar en el futuro de Brasil partirán del propio discurso de Cardoso como candidato y como Presidente cuando aclama a la sociedad para que trabaje en la construcción del país bajo el concepto de una existente y elevada "estatura estratégica de Brasil". Así Cardoso incentivó a los estrategas a reflexionar sobre Brasil en torno de esa piedra de tope para componer un pensamiento sobre como operacionalizar la acción de Brasil en el mundo de la post Guerra Fría⁵.

En términos de estado de seguridad, la aceptación por la sociedad del cuadro político institucional, incluso en una fase de revisión constitucional, no entrega plena tranquilidad. De modo general abarcando la dimensión semántica más amplia del concepto de seguridad, las dificultades socio-económicas y los problemas políticos de la redistribución de la riqueza nacional son los componentes más significativos en las causas de la inseguridad de los brasileños. Las tensiones internas, tanto en las áreas urbanas como en el campo, generadas por la incapacidad física de atender a todos los ciudadanos por las ocasionales equivocaciones políticas en las decisiones y en las destinaciones de recursos y por las limitaciones de la acción social del Estado y de la sociedad en atender muchos segmentos poblacionales carentes, ha generado un espectro de aprehensiones en el país en cuanto a la seguridad pública y a la individual. Sin embargo, con el esfuerzo de Brasil en implementar una agenda internacional para el desarrollo y buscar la reducción de graves problemas sociales y económicos de dimensiones transnacionales, existe una preferencia intelectual y política entre autoridades brasileñas de evitar una equivocación conceptual y el riesgo político de reducir (o ampliar) las dificultades socio económicas de Brasil como si fueran cuestiones de seguridad nacional. Esta preferencia pasa así, por no encontrar correspondencia interna con "seguridad nacional" y externamente por no elevar los problemas socio-económicos transnacionales a la dimensión de cuestiones de "seguridad hemisférica". Es cierto que algunos pensadores y planificadores en la órbita gubernamental insisten en visualizar la acción del gobierno en lo que dice respecto a la "seguridad nacional" de manera abarcadora, deseosa aún de implementar el replanteamiento de un modelo centralizador "racional" visto bajo el paradigma autárquico del régimen autoritario pasado. Pero considerando que esta opción produjo resultados prácticos débiles en una situación de conflicto ideológico grave, el mercado político pluralista no la acepta más como la forma legítima y válida de asegurar la generación de respuestas gubernamentales en esta nueva fase de la vida nacional. De ahí a ser acatado el amplio espectro de valores e intereses existentes en el proceso político nacional como legítimos surge el sentimiento de *impase* y confusión en la adopción de un modelo legítimo para la administración estratégica del país. En ese sentido, la llamada de atención y las argumentaciones de las autoridades brasileñas para movilizar recursos y voluntad para enfrentar los problemas sociales son diferentes de aquellos tratamientos dados en la

selección de temas a ser encuadrados como de "seguridad" del Estado brasileño en su acción en beneficio de la ciudadanía en el ambiente anárquico e interdependiente de las relaciones de poder internacional.

Por un lado, los brasileños son optimistas en cuanto a la durabilidad del proyecto democrático nacional, son significativas las incertidumbres en el país en cuanto a la configuración conceptual de la macroestructura de poder y en cuanto al modo de tratar los procesos decisivos internacionales en post-Guerra Fría. Las tendencias para la integración internacional o globalización provocan ansiedades y expectativas contradictorias en cuanto a las oportunidades y a los riesgos del nuevo escenario post Guerra Fría para Brasil. Los eventos vistos en conflictos regionales notoriamente de Yugoslavia y de países africanos dejan marcas profundas y una sensación entre variados segmentos de las elites y de la población brasileña, que la seguridad colectiva internacional es selectiva, que las principales potencias no están dispuestas a ofrecer garantías de seguridad a países, grupos nacionales o individuos salvo cuando sus intereses vitales son afectados y que la transnacionalización de intercambios diversos incrementa la articulación de intereses interventores de países influyentes. Si el observador de la política brasileña no integra esa sumatoria de incertidumbre en su análisis, sus conclusiones sobre la política brasileña ciertamente serán limitadas.

Balance estratégico: dificultades operacionales

Es en ese contexto general, aquí muy simplificado, en que visiones ambigüas sobre las relaciones internacionales delimitan la posición brasileña en relación a la seguridad hemisférica. Así la provocación intelectual de Francisco Rojas para suscitar una visión brasileña sobre balance estratégico y medidas de confianza mutua en el Hemisferio Occidental y en el Cono Sur conduce a las siguientes consideraciones⁶.

Actualmente el concepto de "Cono Sur" no encuentra utilidad operacional en la reflexión estratégica brasileña. Primero, la propia definición geográfica es limitada en el ámbito político. Segundo, la intensidad, destaque y variedad de las interacciones extra subregionales, por ejemplo, de Chile con Perú y Bolivia y en su apertura al Pacífico y de Argentina con el problema de las Malvinas en el Atlántico, debilitan la utilidad restrictiva del

concepto. Tercero, con las exigencias de armonizar las políticas brasileñas entre el Mercosur y las políticas dirigidas a los países amazónicos, el concepto de "Cono Sur" se diluye en el esquema mental del estratega brasileño. De este modo, aquellos que sustentan la validez del concepto en sus cuadros mentales desean entender el comportamiento de Brasil pudiéndose sugerir que pongan atención a la sugestión de tomar en cuenta, tal vez con mayor propósito, un abordaje más amplio sobre el caso brasileño y el balance estratégico regional.

Si la premisa analítica, entre tanto exige que se utilice el concepto "Cono Sur", se puede argumentar que los estrategas brasileños demuestran un alto grado de tranquilidad alcanzado por la base de crecientes vínculos cooperativos e integradores que ocurre desde los años setenta con la normalización de las posibilidades de uso de la Cuenca del Plata, en los acuerdos bilaterales referidos al campo nuclear y en las multilaterales de control de la no proliferación de armas de destrucción masiva. La vertiente Cono Sur se disipa en los escenarios de la seguridad internacional de Brasil. Tal efecto surge también de los avances de las negociaciones en los problemas conflictivos entre Argentina y Chile y Argentina y el Reino Unido. Así, el concepto de medidas de confianza mutua y de balance estratégico, en cuanto válidos analíticamente no encuentran correspondencia ni en las prescripciones de planificación e implementación de la inserción estratégica brasileña, en general, ni en la política de defensa, en particular, en la vertiente "Cono Sur"⁷.

Los conceptos como "balance militar" y "equilibrio de poder" han estado ausentes de los discursos y de las consideraciones estratégicas brasileñas sobre como interactuar con vecinos y en los ámbitos regionales platenses, amazónico y atlántico. Son inexistentes las consideraciones en los debates públicos nacionales sobre seguridad y defensa, que la lógica comparativa, cualitativa de fuerzas militares tiene valor determinante en la configuración de políticas. Tal actitud puede brotar de la percepción de que existen, en el Hemisferio, asimetrías objetivas en las escalas nacionales, en las posiciones geográficas, en los intereses, etc., que no permiten una comodidad analítica tomando padrones relativos.

Sin embargo, se puede apuntar que de forma empírica, Brasil no ha quedado inmune a las acciones de "balance". Por ejemplo, a lo largo de las décadas, se evidencia la introducción de nuevos sistemas de armas simultáneamente en América del Sur y Brasil actuando como sus vecinos en la compra de equipos

militares similares, Notoriamente se vió la simultánea introducción, en la región, de la aviación de caza a jet de segunda generación y el surgimiento de las marinas de fragatas en los años setenta, además de la integración de la electrónica avanzada en sistemas de armas en los años ochenta. Sin embargo, la disparidad de tipos y de números, la diversidad de sistemas de apoyo logístico y las diferentes divisiones geográficas y doctrinarias no soportan explicaciones de que las adquisiciones brasileñas de armamentos a lo largo de los años hayan reaccionado objetivamente a las decisiones tomadas por vecinos, apoyadas por la variable "hipótesis de guerra". Son inexistentes los discursos públicos de autoridades que tengan argumento directo o insinuado difusamente sobre la necesidad de que Brasil iguale sus fuerzas militares con las de vecinos de forma reactiva. En casos recientes, por ejemplo, como en la compra de aviones A-4 modernizados por Argentina y F-16 por Venezuela, la reacción brasileña no pasó de señalar la aspiración de profesionales de desear una modernización similar. Pero, tanto las autoridades políticas como las burocráticas no militares desconsideran cualquier reacción.

Esa situación todavía no sugiere que las autoridades brasileñas hayan descartado ciertas dimensiones de contención armamentista en sus políticas. Las decisiones de participar en el Tratado de Tlatelolco, el Compromiso de Mendoza, el Tratado Quadripartite para subscribir las convenciones sobre armas químicas y biológicas y de trabajar activamente en la implementación del registro de armas convencionales de las Naciones Unidas revelan atención de Brasil en la contención de escaladas armamentistas regionales.

Se debe apuntar también a una asimetría evidente que es paradójica. Si, por un lado, Brasil divide etapas de contención, por otro, algunos de sus proyectos nacionales pueden inducir a posibles asimetrías en el balance militar de la región. Esa situación en sí surge de una asimetría de lógicas. El desarrollo y la búsqueda de la modernización de los equipos militares se sustentan en una noción directa de equiparse para la defensa por medio de misiones padrón. Entre tanto el dilema de la seguridad puede surgir. Muchos estrategas brasileños no aceptan que programas nacionales puedan causar inquietudes entre ciertos vecinos, provocando reacciones sinérgicas en el futuro a una percepción ofensiva. Ellos desean transmitir el carácter defensivo de la postura brasileña⁸. Caso más significativo es del programa de adquisición del submarino a la propulsión nuclear. En la óptica y en la tradición de la evaluación de la Marina de Brasil, la

concepción del poder naval brasileño es influenciada por factores múltiples. Existen los modelos de impactos de aplicación del poder naval vistos en la Segunda Guerra Mundial, en la Crisis de la langosta de 1963, en los incidentes navales con los EE.UU. sobre la navegación en aguas jurisdiccionales en los años setenta y en la Guerra de las Malvinas. Presente está también la constante ecuación del desdoblamiento militar en las dimensiones del Atlántico y del significativo flujo de comercio externo brasileño (90% del valor) que navega por las líneas de comunicación que cruzan el Atlántico para unir los puertos brasileños con los demás. Si el proyecto brasileño ya define las características del sistema como un submarino de ataque, para aplicación doctrinaria preferencialmente defensiva, las indicaciones sobre números de unidades, sistemas de armas y desdoblamiento operacional no están claras, debido a las indecisiones en lo que dice respecto a proyectos y cronogramas causados por contenciones presupuestarias. Todavía es necesario resaltar que en un futuro incierto el proyecto actual capacitará operacionalmente a Brasil como un país sur atlántico para operar con mayor desenvoltura. Pero bajo la óptica de "balance militar" el futuro puede esperar una actuación dentro de la cual otros países de la región puedan disponer de sistemas similares a la propulsión nuclear, reaccionando Brasil no a través de la producción propia, sino más bien por la compra a proveedores extranjeros como EE.UU., Francia, Rusia o China.

Las limitaciones del empleo prescriptivo de "balance militar" son mayores, en el caso brasileño, cuando los tipos y números revelan muy poco de la capacidad operacional. Si, por un lado, Brasil puede disponer, a través de SINACTA, de un moderno mecanismo de control de su espacio aéreo para fines civiles o militares, por otro lado, la capacidad operativa de las fuerzas armadas está tendiente a cero, se evalúa por la preparación para la acción convencional. El reciente esfuerzo para preparar un batallón del Ejército Brasileño (EB) para ser enviado a la misión de paz en Angola reveló ese drama. A pesar que el EB disponía de un efectivo de casi doscientos mil hombres las dificultades presupuestarias para equipos básicos provocaron dificultades de aprestamiento y deslocamiento del pequeño contingente.

Balance estratégico: percepción de asimetrías estratégicas

Ya el concepto de balance estratégico ("referido a la relación de poder -tangible o intangible- entre dos estados o dos coalicionistas de estados en una interacción en la cual el potencial uso de la fuerza puede estar presente "aparenta estar más lejos aún en las reflexiones estratégicas brasileñas debido a las dificultades de encuadramiento empírico que sea cognitivamente satisfactorio entre los estrategas. Nuevamente, se puede reconocer el valor analítico del concepto, pero no es su propósito operacional para ajustar los esquemas mentales de los decisores brasileños en la rutina de trabajo.

De modo general, algunos estrategas brasileños tienen la percepción de que las diferentes realidades nacionales de conjuntos de intereses de recursos de poder de dimensiones y de aproximaciones geográficas, de interacciones externas configuran situaciones asimétricas en la geometría de poder y de flujos de relación en la aplicación de un sistema de balance estratégico operacional y válido en las relaciones hemisféricas. Como agravante en los registros históricos tanto de cooperación como conflicto no sugieren que el balance estratégico haya sido una opción conceptual válida. Por el contrario, el tratamiento delicado de asimetrías inestables como una premisa válida para relaciones cordiales interamericanas, sustentó las construcciones cooperativas del pasado y estimuló las de integración en el presente. Micro Estados, países globalmente emergentes, superpotencias con alianzas extra continentales y países medios conviven en un paradigma definido por la geografía y por la aspiración de interacción cooperativa no por ideas de amenazas comunes ni por principios y preferencias de solidaridad compartidos.

La asimetría más influyente es la presencia de Estados Unidos en el cuadro hemisférico. Del punto de vista estratégico regional, las diferencias simétricas son significativas. EE.UU. forma parte de una alianza militar con compañeros extracontinentales, destacándose la NATO que aún es un instrumento esencial y privilegiado de la estrategia global norteamericana. Si el fin de la bipolaridad de la Guerra Fría reduce la confluencia de intereses globales de seguridad entre los países del hemisferio, las nuevas propuestas estadounidenses de unidad estratégica no son suficientemente sólidas para sustentar el marco "de la solidaridad continental" bajo el espíritu de Miami.

Otro aspecto de la asimetría son las consecuencias de estrategias nacionales. Por ejemplo, Brasil es uno de los pocos países latinoamericanos que busca, con vigor, desarrollar tecnologías de punta. La cuestión del acceso a tecnologías de punta y la capacidad nacional de generarlas y emplearlas ampliamente son, en Brasil, consideraciones basadas en la lógica de la conocida relación entre poder, conocimiento y competitividad que encuentra en la alta tecnología el denominador común en las relaciones entre los centros autónomos de decisión. La capacitación en ciertos ramos del conocimiento científico, tecnológico e industrial se reviste de importancia crucial en términos económicos considerando la necesidad de atender al mercado nacional y obtener condiciones de ventajas comparativas de sus franqueados políticos en los mercados mundiales. Los sucesivos gobernantes de Brasil se han esforzado en ampliar la competencia en tecnologías duales y convivir con sus paradoja, destacadamente las del campo nuclear y espacial. Por una parte, tecnologías como esas atienden las demandas actuales y potenciales del mercado nacional y estimulan el desarrollo en sí y el colateral de ramos socioeconómicos aumentando la capacidad competitiva de Brasil en el mundo. Por otra, la ampliación de la capacidad nacional en esos segmentos tecnológicos sensibles establece imágenes de que Brasil se capacita también para emplearlas en finalidades militares generando un factor de desestabilización en variados sistemas de relación. La concepción de balance estratégico, la situación de obtenedor o no de ese tipo de tecnología condiciona, en buena medida, la percepción de sus méritos y de sus aspiraciones. Así la política preferencial brasileña ha tratado de buscar mecanismos de transparencia en los segmentos tecnológicos sensibles compatibles con las aspiraciones de desarrollo, consciente del esfuerzo de transmitir confiabilidad y de la expectativa de ganancias comerciales mínimas, sin embargo, reticente a la subordinación a los regímenes internacionales de control.

Finalmente, las figuras de asimetría son marcadas, incluso a nivel subregional. El no percibir las diferencias, por ejemplo, entre las interacciones argentinas (con EE.UU., Chile, Gran Bretaña, Uruguay, Paraguay, etc.) y las de Brasil (con Argentina, EE.UU., los países amazónicos, las potencias europeas, en el Atlántico Sur, etc.) es arriesgar a equivocarse. ¿Cómo relaciones así pueden ser objeto de una prescripción válida de balance estratégico, cuando no son fundamentadas en una aplicación universal?

Brasil y la seguridad hemisférica

De modo general, los brasileños tratan las cuestiones de seguridad en el hemisferio con tranquilidad, por lo tanto con cautela. No se puede afianzar eso ni con base en una visión edílico-pastoril de unidad latinoamericana por la presencia hegemónica de EE.UU. ni por aspiraciones de construirse relaciones cada vez más interdependientes. Por el contrario, las autoridades brasileñas están alertas para los potenciales de conflicto en la región. La disposición y la presteza con que Brasil actúa en el esfuerzo de mediación en el conflicto entre Perú y Ecuador y la atención que mantiene sobre las potenciales disputas internacionales en la América del Sur evidencian el pragmatismo en el diseño de operaciones y en el estrechamiento para la concordia americana. Entre tanto nunca está demás enfatizar que como sus vecinos, los formuladores de estrategias brasileñas también están sujetos a la complejidad ambiental y diversas percepciones que causan interpretaciones honestas, pero a veces divergentes de aquellas de sus vecinos, ya sea por la limitación de información y el desconocimiento o por la interferencia de filtros impuestos por aspiraciones propias, "*wishful thinking*", legítimas. Pero ese es un problema común para todos.

En una conclusión parcial, se puede indicar que el régimen de seguridad hemisférico, en vigor durante la Guerra Fría, recibe el descrédito de los estrategas brasileños en general. El fin de la amenaza potencial extra continental y de su sustitución por una visión de globalización de relaciones verdaderas afecta la noción de "hemisferio" como un paradigma válido y provechoso en el encuadramiento de las relaciones de Brasil con los países americanos. Ya sea por la impotencia en resolver satisfactoriamente las disputas regionales, la inoperancia en resguardar el Sur contra intervenciones de EE.UU., o por los incentivos en favorecer "*free riders*" en las decisiones, la estructura de la conferencia de los ministros de relaciones exteriores en el espíritu de la Conferencia de Bogotá de 1948, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Tratado Interamericano de Asistencia recíproca se volvieron cuadros fallidos para transmitir nociones de efectiva seguridad para brasileños.

La construcción estratégica brasileña, entre tanto, en su aspecto de seguridad para las Américas no encuentra motivo de amenaza para justificar una reformulación radical del sistema liderado por la OEA, ni entusiasmo por nuevas estructuras de formalización esquemática de las relaciones hemisféricas. Por el

contrario, el apoyo de Brasil a la resolución OEA/AG.1179/92 refuerza su empeño en preservar los trazos de sistema existente dentro de un espíritu de perfeccionamiento. Aún prevalece en Brasil la firme visión de que fuera de la estructura de la OEA y de figuras subregionales como el Grupo de Río, otras articulaciones son imprecisas e ineficaces. En el campo de la seguridad internacional el paradigma mayor para Brasil en la post Guerra Fría se volvió la estructura de las Naciones Unidas, sugiriendo ahora el uso en participar de fuerzas de paz y de iniciativas de control de armas conducidas por la ONU, condicionando posturas a los compromisos firmados con las instituciones hemisféricas y al deseo de verlas reformadas.

Los brasileños ven el hemisferio con tranquilidad, sin amenazas extra continentales y con una pluralidad de desventajas para una mayor integración. Las iniciativas de Brasil para tratar de evitar el aislamiento y las exclusiones en la política regional, tanto en el padrón de relacionamiento bilateral como en la construcción de arreglos multilaterales, son importantes. En las situaciones en que fueron evidenciadas amenazas contra los regímenes democráticos en la región, la diplomacia brasileña manifestó su oposición. Por lo tanto, concededores de arbitrariedades de ciertos regímenes políticos, los dirigentes de Brasil buscan sustentar los esfuerzos de normalización democrática a través de políticas de conciliación nacional. Entre las situaciones delicadas, enfrentadas por Brasilia, se destacan las relaciones con Paraguay y Perú, cuando esos países sufrieron rápidas modificaciones políticas y procesos penosos para atender la democracia deseada.

En las relaciones de Brasil con EE.UU., la intensidad y la amplitud de vínculos comerciales, financieros, tecnológicos y culturales producen un complejo, ambivalente y muy diversificado sistema de intereses y preferencias en la conducción del relacionamiento. Son muchas las diferentes evaluaciones y recomendaciones individuales que describen y prescriben las relaciones. La postura brasileña intenta mostrar que no es deseable reducir la presencia de EE.UU. en el Hemisferio como un simple ejercicio hegemónico en un extremo, o traducirla únicamente como un arreglo preferencial de Washington con los vecinos del Sur. Estrategas brasileños apuntan a que es lícito para EE.UU. buscar una asociación y apoyo en el hemisferio para sentirse más competitivo en términos mundiales. Algunos se sienten inseguros con la permanente presencia de Washington detectando un esfuerzo estadounidense de cerciorar y comandar la acción estratégica brasileña. Las relaciones de Brasil con EE.UU. en el

campo militar son amplias y cordiales. Sin embargo, la actitud brasileña encuadra esa interacción dentro de otras relaciones militares semejantes mantenidas por Brasil con países como Gran Bretaña, Francia, Alemania y Argentina. No hay un sentimiento de preferencia, mucho menos de alianza. Mas hay que buscar un pragmatismo y sacar provecho de todo un amplio segmento de cooperación e intereses comunes, pues cuando se tiene un elefante en su casa es necesario por lo menos, señalar movimientos e intenciones para evitar sorpresas. Se sabe bien que la agenda de diálogo con Washington debe estar dirigida a las necesidades e intereses comunes, reaccionando no sólo de forma relativa a las posiciones estadounidenses sino también suscitando iniciativas para la defensa de objetivos brasileños.

Finalmente, en la relación entre países latinoamericanos y EE.UU. se reconoce en Brasil, de forma general, la validez, legitimidad y oportunidad para que países de la región se beneficien estratégicamente al adoptar una estrategia consciente de aproximación con Washington. Sin embargo, tal medida en el caso brasileño es una opción más, con sus riesgos de clientismo, condescendencia y hegemonía.

Algunos parámetros de la inserción estratégica⁹

En la ausencia de un proyecto nacional aglutinador de valores y preferencias estratégicas y por las dificultades del Ejecutivo brasileño para sintetizar, en el inicio de la administración de Fernando Henrique Cardoso, su propuesta estratégica, resta, de forma inductiva, agregar posiciones que reciben un amplio apoyo entre líderes, elites, grupos de presión y de la opinión pública en general sobre Brasil en el plano internacional.

Un inicio básico es mantener la integridad territorial, la unidad nacional y los elementos del patrimonio de la Nación brasileña. Ese principio se sustenta en la valorización de la soberanía con una fuerte oposición a la propuesta de adjetivación del concepto y contando con un firme consenso sobre la defensa de la no intervención extranjera en los asuntos internos de Brasil. A los ojos de los brasileños, los mecanismos de seguridad colectiva son débiles y las acciones de poderes hegemónicos son selectivos y discriminatorios para asegurar, eventualmente, la seguridad brasileña. Otra preocupación significativa de esa posición radica en la preservación de la soberanía brasileña sobre la región amazónica. Los esfuerzos nacionales de exploración de

la Amazonia sufren variadas críticas. Sin embargo, como respuesta surge una posición nacionalista, especialmente en el tratamiento de la relación entre desarrollo económico y preservación ambiental. Las críticas a las políticas nacionales hechas por extranjeros, principalmente oriundas de organizaciones no gubernamentales, son rebatidas por las autoridades brasileñas, rechazando actitudes de injerencia extranjera bajo cualquier que sea la tesis de intervención externa, internacionalización de territorios o de tutela multilateral sobre los recursos presentes en Brasil. Objetiva y preventivamente, desde el punto de vista de la preparación militar, hay una fuerte tendencia a trasladar las atenciones del Ejército hacia esa región. Se inició la instalación de un sistema de protección y monitoreo de aquella región. A su vez, el Ejecutivo se ha apresurado en implantar políticas fundamentales referidas al desarrollo sustentable en coordinación con gobiernos municipales y estatales.

Otra visión dominante se refiere a que los problemas de desarrollo, estabilización de la economía, redistribución de la renta, atención a los más necesitados y recuperación de la infraestructura productiva están por sobre las preocupaciones eminentemente de defensa debido a que están ausentes percepciones de amenazas externas. Con todo esa situación no invalida ideas y esfuerzos de planificación de contingencia sobre incertidumbres en cuanto al futuro de la preparación militar de Brasil, dentro del espíritu de armonía de las relaciones con sus vecinos.

El fortalecimiento del Mercosur, de las relaciones en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica y de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur es otro principio que sustenta la intensificación y la modernización de los acuerdos cooperativos subregionales. Ese alcance no sólo asume consideraciones económicas objetivas de incremento comercial sino también considera las volubles demandas por coordinaciones a nivel político bi y multilateral en la articulación de políticas.

Brasil es un defensor tradicional del *statu quo* regional y se esfuerza para obtener soluciones negociadas a los conflictos internacionales en lo que dice respecto a sus compromisos regionales y globales. La ONU es el principal paradigma de ese comportamiento. Las autoridades brasileñas, dentro de limitaciones financieras, buscan incorporar a Brasil en los esfuerzos multinacionales optando por la preferencia de actuar dentro de las estructuras de la ONU y de la OEA y conservando al mismo tiempo la importancia de las articulaciones subregionales. Las nociones que pueden surgir bajo la imagen de tutela, cooptación

e imposición de marcos conceptuales exógenos provenientes de Washington están sujetas a reservas, como se observó recientemente en la crisis de Panamá y de Haití en años pasados.

Brasil venera su libertad de acción como actor global para estimular y garantizar parcelas estratégicas. Así son muchas las iniciativas, en los más variados campos, inclusive el militar y el de tecnologías sensibles en que Brasil y sus interlocutores buscan la cooperación. Esas asociaciones varían desde la con Argentina y Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, hasta aquellas con Rusia y República Popular China.

Finalmente, hay que señalar una inquietud general en relación a un marco particular de la seguridad internacional. Una preocupación central es la existencia de arsenales nucleares y la integración de estos sistemas a las estrategias nacionales en el juego de poder entre las principales potencias. Aquí, la cuestión de las incertidumbres que tiene Brasil no está limitada sólo al potencial de proliferación aún existente en partes del mundo, sino que también está asociada a la decisión brasileña de abandonar la integración de armas de destrucción masiva y sus arsenales. Aún perdura, en el pensamiento estratégico brasileño la desconformidad con la resistencia de los detentores de armas nucleares para eliminarlas completamente bajo el argumento de que ellas constituyen una reserva para la estabilidad estratégica de un orden global o regional. Las inquietudes de estrategias brasileños se agravan al interpretar estas actitudes como líneas de arrogancia de ciertos actores nucleares que buscan preservar un congelamiento de poder y de demostrar un "juicio moral superior" en la política internacional. Existe una fuerte percepción entre brasileños que la lógica de la selectividad internacional se basa en la prepotencia y en los argumentos de que el control de ciertas tecnologías se hace necesario para evitar la proliferación de armas en las manos de irresponsables. Así los regímenes de control que permiten a algunos países desarrollar y emplear ciertas tecnologías deteniendo por consecuencia recursos de poder asimétricos, niegan a otros el acceso a esas tecnologías.

MCM y Brasil

Si fueran válidas las consideraciones anteriores, ¿cómo encuadrar entonces el concepto de MCM en las relaciones hemisféricas en la visión particular de ese análisis? La respuesta, resaltando la postura cautelosa en los esfuerzos de las autoridades brasileñas

en participar en la reconstrucción del régimen de seguridad internacional hemisférico, surge de fuertes contrastes.

Inicialmente, existe desconformidad en ciertos círculos brasileños con la importación de un modelo asumido como coyuntural empleado durante el fin de la guerra fría en la escena europea. Algunos pueden argumentar que debido a la necesidad de repensar el modelo del régimen hemisférico en vigencia, la sustitución por el "europeo" sería tentadora. Bien, las consideraciones contrarias son muchas, bajo la óptica estratégica brasileña.

Primero la Conferencia de Helsinki, en 1976, congeló las fronteras europeas validando el reconocimiento recíproco del *statu quo*. Así se concluye que una guerra en Europa no debería tener inicio por cuestiones territoriales, pero sí por error de percepción en el manejo de los instrumentos de disuasión militar mutua. En las Américas tanto las intervenciones de EE.UU como las disputas por soberanía territorial aún son problemas no resueltos que necesitan atención directa tanto para resolverlos como para reducir los errores de evaluación estratégico-militar en las escaladas de crisis. En Europa había urgencias y riesgos debido al potencial de accidentes y de errores de evaluación con consecuencias terribles de confrontación mundial. En las Américas existe la necesidad de focalizar los problemas objetivos que amenazan la paz internacional por sus conflictos de intereses.

Segundo, el establecimiento acordado de parámetros de balance militar de equilibrio de doctrinas operacionales y de mecanismos de instrucción o transparencia de las actividades militares, como elementos esenciales de un nuevo régimen hemisférico en un ambiente de asimetrías estratégicas es políticamente rechazado en general, no sólo en Brasil sino en las Américas. Estas ideas son vistas como formas adicionales de limitar los gastos militares, de controlar la misión y de debilitar los medios nacionales de preservación del valor soberanía nacional. A pesar de estos problemas, los militares y diplomáticos latinoamericanos apuntan que en términos del modelo europeo de MCM, ya ocurre mucho intercambio en la región para incrementar lazos de entendimiento. Muchos teóricos pueden argumentar que la situación está lejos del ideal. Sin embargo, esa es una fuerte percepción sustentada por incertidumbres existentes en procesos políticos de sociedades democráticas de la región. Otra hipótesis de riesgo es desear implantar un modelo para incrementar la confianza que genere en su reacción parcial la desconfianza internacional.

Tercero, es natural la resistencia al modelo teniendo en cuenta que surge como una imagen de prescripción unilateral de EE.UU. para la región, evidenciada por el proselitismo de algunos líderes y por los esfuerzos de divulgar propuestas por parte de agencias del gobierno estadounidense. Durante los últimos cinco años se notó que la política de seguridad de EE.UU. hacia la región promovió la creación de un nuevo proceso de coordinación de políticas de "defensa" con una agenda propia de temas del interés estadounidense. Esta se concentra en el combate al narcotráfico y en la reeducación de los militares latinoamericanos para la democracia en el control de armas, en las prescripciones para las MCM y en las revisiones institucionales de ciertos mecanismos, como la ampliación de la función de la Junta Interamericana de Defensa para asumir papeles en temas no militares, y la apertura de la diplomacia directa multilateral entre segmentos de defensa, pontificada por la reunión de Williamburg. ¿Por qué será que los latinoamericanos no reaccionaron en bloque y positivamente a esas iniciativas? ¿Por qué México se comporta de esa manera diferente a la de Argentina, Brasil o Honduras?

¿Será que las reservas a las propuestas del modelo europeo significan una reacción al principio de creciente confianza entre países de la región? Parece que no. Una indicación de respuesta a la pregunta puede ser encontrada en el esfuerzo continuo y cadenciado de revisión de la Carta de la OEA y de reflexiones sobre las relaciones de ésta con la ONU. En la última década, a través de resoluciones diversas, el sistema OEA se revalorará formando un cuadro de principios y de valores ajustados a nuestros tiempos. Se destacan resoluciones para la acción colectiva sobre seguridad internacional en el control de armas de destrucción masiva y la preservación de las democracias¹⁰. ¿Será que el fortalecimiento de la Comisión Permanente de Seguridad Hemisférica no podría ser el paso natural para una nueva fase de recomposición del régimen de seguridad hemisférica?. A fin de cuentas, ¿a quién le importa la seguridad hemisférica?

Notas

1. El autor es cientista político, profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UnB), e investigador del Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Brasilia. Las opiniones aquí presentadas son exclusivamente del autor, no reflejando necesariamente las posiciones oficiales de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil (SAE/PR). Una versión preliminar

- de este ensayo fue presentado en el Seminario Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégicos en el Hemisferio Occidental, México, 29/ag/1995.
2. Sobre opiniones que conforman esta visión vea Gal. Gleuber Vieira, "La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur" *SER 2000* (Argentina), 5, 1994, pp.10-11; Mónica Hirst y Leticia Pinheiro, "La política externa de Brasil en dos tiempos", *Revista Brasileña de Política Internacional* (Brasilia), 38,1, 1995, pp. 14-16; Presidente Fernando Henrique Cardoso, discurso para los graduados del Instituto Rio Branco, El Estado de São Paulo, 29/abr/95, p.4; Embajador Ronaldo Mota Sardenberg. "Política de Defensa" charla en la Escuela de Defensa Nacional de Argentina 22/ag/95.
 3. Los debates se sustentan en visualizaciones de la macroestructura del poder como resumidos, por ejemplo, en David Skidmore, "Teaching about the post-Cold War world: four future scenarios", *ISA Teaching Notes* 20,1 (Winter,95),pp.1-8, and James N.Rosenau *Turbulence in World Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1995), pp 443-461.
 4. Carlos Escudé y Andrés Fontana. "Divergencias estratégicas en el Cono Sur: las políticas de seguridad de Argentina frente a la de Brasil y Chile" *Working Paper n° 20*, Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, julio 1995, pp. 26-29.
 5. "Como Comandante en Jefe de nuestras Fuerzas Armadas, estaré atento a las necesidades de modernización, para que atiendan niveles de operacionalidad convincentes con la estatura estratégica y con los compromisos internacionales de Brasil" p. 16. Si por un lado los analistas pueden apuntar claramente los compromisos internacionales de Brasil, por otro estatura estratégica "no revela objetividad o definición necesaria en este discurso de campaña de FHC.
 6. Francisco Rojas, "Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégico en el Hemisferio Occidental" notas de investigación, junio 1995.
 7. Vea Thomaz Guedes da Costa, La idea de Medidas de Confianza Mutua (CBMs) en una Visión Brasileña, *Contexto Internacional*, 14, 2 (jul/dic 92), pp. 297-321.
 8. Para una interpretación de base de esta concepción de poder naval, vea Vicealmirante Armando A.F Vidigal. "Una nueva concepción estratégica para Brasil: un debate necesario". *Política y Estrategia*, jul/sept/89, pp 317-319, Almirante Mario Cesar Flores, Bases para una política militar, Campinas Editora de UNICAMP, 1992, p. 127.
 9. Las consideraciones aquí elaboradas son conclusiones de las conferencias del Embajador Ronaldo Mota Sardenberg, Secretario de Asuntos Estratégicos del General Benedito Onofre Bezerra Leonel, Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, del Embajador Luis Felipe Lampreia, Ministro de Relaciones Exteriores y del Embajador Paulo de Tarso Flecha de Lima, Embajador de Brasil en los EUA, durante el II Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, São Paulo, 15-18/agosto/1995.
 10. OEA/AG. -3010/93, 3006/93, 3015/93.