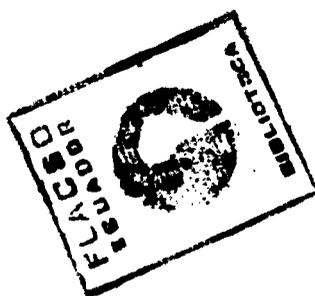


**Programa Paz y  
Seguridad en las Américas**  
Wilson Center-FLACSO Chile

**FLACSO-Chile**  
Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales

**CLADDE**  
Centro Latinoamericano  
de Defensa y Desarme



# **EL MERCOSUR DE LA DEFENSA**

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe  
1996**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

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.

338  
F 591m

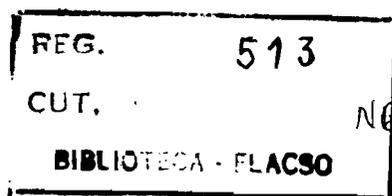
355  
F572 FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. El MERCOSUR de la defensa.  
Estudio estratégico de América Latina y el Caribe, 1996.  
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1997.  
224 p. cuadros, graf.  
ISBN: 956-205-104-8

1. MERCOSUR 2. FUERZAS ARMADAS 3. POLITICA DE DEFENSA 4. DEMOCRACIA 5. GASTOS MILITARES  
7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CHILE 10. ARGENTINA  
11. BRASIL 12. URUGUAY

© 1997, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N° 101.338. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.  
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [riflacso@flacso.cl](mailto:riflacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo  
Coordinación editorial: Claudio Fuentes y Carlos Martin  
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez  
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS  
Impresión: LOM, Santiago de Chile



# INDICE

## INTRODUCCION

<b>América Latina y el Caribe frente a la integración y la seguridad</b> Francisco Rojas A. y Claudio Fuentes S.	5
<b>I. TEMAS DE SEGURIDAD EN EL MERCOSUR</b>	9
<b>El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos</b> Marcelo Fabián Sain	11
<b>Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. El caso argentino</b> Rut Diamint	31
<b>Brasil: rumbo a una política de defensa</b> Domício Proença Júnior y Eugenio Diniz	43
<b>Los militares en democracia. El caso chileno</b> Francisco Rojas A.	55
<b>Fuerzas armadas y democracia en Uruguay</b> Claudio Fuentes S.	79
<b>II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR</b>	89
<b>Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar</b> Rosendo Fraga	91
<b>Tendencias regionales y subregionales del gasto militar</b> Carlos Vergara	93
<b>III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD</b>	99
Argentina	101
Belice	107
Bolivia	111
Brasil	117
Chile	123
Colombia	129
Costa Rica	135
Cuba	139
Ecuador	145

El Salvador	151
Guatemala	155
Guyana	161
Haití	163
Honduras	167
Jamaica	173
México	177
Nicaragua	183
Panamá	187
Paraguay	191
Perú	197
República Dominicana	203
Surinam	207
Trinidad y Tobago	211
Uruguay	215
Venezuela	219

# Brasil: rumbo a una política de defensa

Domicio Proença Júnior  
Eugenio Diniz<sup>1</sup>

## Introducción

1996 marca, en Brasil, la divulgación del primer documento que instruye una política declaratoria de defensa, dando fuerza al Supremo Comando de un Presidente de la República civil. Este documento, la Política de Defensa Nacional, trae en el transcurso de su realización y en el contenido de sus capítulos un resumen razonablemente completo de las ventajas, desventajas, dilemas y carencias de Brasil en el campo de los asuntos de seguridad externa y defensa nacional.

A diferencia de la mayoría de los países democráticos, Brasil posee cinco ministerios militares -Ejército, Marina, Aeronáutica y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) y el Ministro Jefe de la Casa Militar- además de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, todos dirigidos, en su totalidad o en parte, a los asuntos de defensa de Brasil. También, existen diversas instancias que ejercerían el papel de consejos consultivos superiores sobre estos temas. El Consejo de Defensa, organismo constitucional, la Cámara Sectorial de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDENA) y también, sectorialmente, estructuras de comando nacional y Alto Comando de las fuerzas singulares cuyos roles se sobreponen. De este modo, es bastante difícil una efectiva integración de las Fuerzas Armadas brasileñas, ya sea desde el punto de vista administrativo, como operacional. Este último, por otro lado, queda doblemente perjudicado, pues el EMFA no desempeña, al contrario de lo que su nombre sugiere, el papel de coordinación, integración, homogeneidad y planificación que se espera tradicionalmente de un Estado Mayor Combinado. Sirve principalmente para la centralización de algunos trabajos comunes, no prioritarios, de las fuerzas singulares.

Fue una promesa de la campaña del actual Presidente, señor Fernando Henrique Cardoso, la creación de un Ministerio de Defensa y la reorientación sustancial de las Fuerzas Armadas para la vigencia del régimen democrático. Ese proceso no fue prioritario en la actuación del Gobierno, que se ha dedicado con mayor énfasis a la consolidación del proceso de estabilización de la moneda. Aunque hayan sido encomendados y realizados estudios para la implantación del Ministerio de Defensa, el proyecto no avanzó, pues el Excelentísimo señor Presidente de la República no pudo o no quiso emplear recursos políticos en materia que evidentemente no le es prioritaria. Sin

---

1 Domicio Proença Junior es profesor da COPPE/UFRJ e miembro del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, Londres) y, Eugenio Diniz es alumno de doctorado del Programa de Ingeniería de Producción de COPPE/UFRJ e investigador asociado de CEBRAP.

embargo, el compromiso de reforma se materializó, aunque en forma tímida, en la imprecendente continuidad del General Benedito Onofre Bezerra Leonel a la cabeza del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, cartera ministerial que da testimonio de la frustrada tentativa de crear un verdadero Estado Mayor Combinado en la década de los 60<sup>2</sup>.

Si miramos bien, el documento producido de lo menos que trata es de política de defensa, es más bien una armonización de puntos de vista entre diversas agencias responsables por asuntos externos del país: la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República-SAE/PR, los ministerios militares y el Ministerio de Relaciones Exteriores -Itamaraty o MRE-, además de la presencia poco clara en términos institucionales, del Ministerio de Justicia. El alcance y la calidad de su contenido desafían su encuadramiento en la metodología usual que establece una jerarquía entre una política de seguridad, una de defensa y una política militar y sus divisiones.

De hecho, el documento puede ser considerado una formulación de principios orientadores y una enumeración de temas generales relacionados con la seguridad y defensa del país. En ese sentido, tal vez fuese mejor caracterizarla como una especie de "declaración de la posición internacional" de Brasil, solidarizando las vertientes diplomática y militar con los principios duros de las relaciones internacionales de Brasil, establecidos en el artículo 4 de la Constitución de 1988. Esta impresión sobre la naturaleza de este documento se refleja en la forma en que es identificado por la propia Secretaría de Asuntos Estratégicos, la cual lo denomina "Documento sobre Política de Defensa Nacional"<sup>3</sup>.

### **Documento sobre política de defensa nacional: resumen**

En su introducción, el DPDN da testimonio de las modificaciones del escenario internacional, así como de las transformaciones ocurridas en el plano interno brasileño, a la luz de los contextos regional y global. Identifica también la necesidad de un documento de alto nivel que atienda al interés de la sociedad brasileña y fundamente la materialización en política de los preceptos constitucionales para las relaciones exteriores. Afirma el carácter continental y marítimo de Brasil, enumerando los diversos componentes de su diversidad ambiental, de recursos, de escenarios, etc. Asegura la búsqueda de una política de defensa sustentable, capaz de, por un lado, -propiciar una modernización de la capacidad de autoprotección armónica con el desarrollo de la democracia y, por otro, política y económicamente aceptable.

En seguida, describe el cuadro internacional, registrando el fin de la Guerra Fría e identificando el momento presente como de una transición donde impera un cuadro de incertidumbres. Destaca la peculiaridad de la América del Sur como región pacífica y desmilitarizada, enfatizando su distancia de los focos de tensión mundial y la necesidad de una inserción múltiple capaz de armonizar intereses y fortalecer el proceso de integración de Brasil en el mundo. Advierte, sin embargo, la existencia de riesgos provenientes de conflictos generados externamente, ya sea por estados, sea por grupos armados capaces de afectar intereses brasileños o de amenazar su patrimonio. Relaciona, incisivamente, las dimensiones militar y diplomática, celebrando el siglo de paz de Brasil

---

2 Tradicionalmente, el cargo de EMFA fue ocupado, rotativamente, por oficiales de cuatro estrellas provenientes de las tres ramas de las fuerzas armadas. La continuidad de un general del ejército para la eventual conducción de una reforma administrativa de las fuerzas armadas puede ser entorpecido por las percepciones en la marina y en la fuerza aérea de que las orientaciones del ministerio de defensa significasen un predominio de la fuerza terrestre sobre las demás. Aquí se debe destacar la oportunidad perdida de entregar la conducción del proceso de reforma militar a un civil. Para una exposición resumida de las dinámicas diferenciadas de cada una de las ramas de las fuerzas armadas brasileñas, veáse Dagnino, Renato e Proença Jr., Domicio. "Brazilian arms export experience and strategic prospects". En Kaldor, Mary (ed.). **Restructuring the Global Military Sector: Political, Economic and Institutional Aspects**. (en prensa).

3 Disponible en el libro de la Presidencia de la República. Tal vez un acceso más fácil al documento sea su reproducción integral en la **Revista del Centro de Estudios Estratégicos** de SAE/PR: *Parceiras Estratégicas* (Sociedades Estratégicas), 1 (2), págs. 7-18.

con sus vecinos y señalando la continuidad de una inserción mundial brasileña consistente con los principios y normas del derecho internacional y del respeto intransigente a los compromisos asumidos.

Sigue a este telón de fondo la enumeración de objetivos que buscan asegurar la mantención de un sistema de defensa adecuado a la preservación de la soberanía brasileña y a la vigencia del Estado Democrático de Derecho. De este modo, se enumeran los siguientes objetivos:

1. la garantía de la soberanía, con la preservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales;
2. la garantía del estado de derecho y de las instituciones democráticas;
3. la preservación de la cohesión y de la unidad de la Nación;
4. la salvaguardia de las personas, de los bienes y de los recursos brasileños o bajo la jurisdicción brasileña;
5. la consecución y la mantención de los intereses brasileños en el exterior;
6. la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en el proceso decisorio internacional; y
7. la contribución para la mantención de la paz y de la seguridad internacionales<sup>4</sup>.

La orientación estratégica brasileña está centrada en una activa diplomacia dirigida hacia la paz y en una postura disuasiva de carácter defensivo, reafirmando los preceptos constitucionales que aseguran la definición y reconocimiento internacional de las fronteras brasileñas, el estrecho relacionamiento basado en la confianza y en el respeto mutuo con todos los países, el rechazo a la guerra de conquista y la búsqueda de la solución pacífica de los conflictos, preservado el derecho a autodefensa por el uso de la fuerza. Es importante destacar el énfasis a la prioridad de la acción diplomática como primer instrumento en la solución de conflictos y la seguridad de que Brasil no se impone límites, en caso de conflicto, en cuanto al empleo de su poderío militar.

La orientación estratégica brasileña reconoce como esencial el fortalecimiento equilibrado de la capacitación nacional para la defensa, abarcando la totalidad de sus posibilidades nacionales. Destaca, sin embargo, que el poderío militar es fundamentado por la capacidad de las Fuerzas Armadas, si fuese necesario aumentadas con los recursos nacionales y con las reservas movilizables. Específicamente, "las Fuerzas Armadas deberán estar ajustadas a la estatura política y estratégica de la Nación y estructuradas, en forma flexible y versátil, para actuar, con presteza y eficacia, en diferentes áreas y escenarios"<sup>5</sup>. Concluye, asimismo, que una característica esencial del poderío militar brasileño es su continua prontitud.

Las directrices contenidas en el DPDN son su punto más ambicioso y más vago. Se relacionan veinte directrices que muchos desean incorporar como prioridades, que van desde reiteraciones de los principios arriba expresados, pasando por aspiraciones de carácter político en la dinámica internacional de seguridad y por la expresión de líneas fuertes en la actuación gubernamental interna y externa, hasta la necesidad de un trabajo de reconstrucción de la "mentalidad de defensa nacional" en el contexto de un régimen democrático.

El DPDN se cierra así, sin conclusiones, prioridades o ejes explícitos de su aplicación como guía para los programas del Gobierno o de las Fuerzas Armadas. Existen, en el documento algunos párrafos en que la redacción fue desafortunada, invirtiendo el carácter instrumental de las Fuerzas Armadas y que podrían inducir a lecturas equivocadas de la estricta subordinación -la que se afirma en casi todo el documento- de los militares a los civiles.

---

4 Idem, pág. 11.

5 Idem, pág. 12.

Con todas sus fallas, el DPDN sirvió para incorporar al Congreso Nacional y parte de la prensa en el inicio del debate democrático sobre la Defensa Nacional. El seminario sobre la Política de Defensa Nacional tuvo lugar en la Cámara de Diputados el 25 de noviembre de 1996, reuniendo a los ministerios responsables y especialistas civiles para una primera reflexión. El seminario y los debates permitieron a diversos congresistas la articulación entre los intereses que representan la propuesta del Ejecutivo. De hecho, se puede pensar en reformas, hasta constitucionales, que den un nuevo destaque al Congreso en el proceso de formulación y control de la ejecución de una verdadera Política de Defensa Nacional brasileña.

Dicho lo anterior, pasamos a exponer nuestras propias consideraciones sobre lo que está en juego cuando se habla de una Política de Defensa Nacional brasileña.

## **Marco general**

Pensar en una política de defensa para Brasil es pensar en el presente y en el futuro de las necesidades e intereses de seguridad brasileños. No en cualquier seguridad, no en una seguridad omnipresente y abstractamente nacional, sino de seguridad en términos de medios de fuerza. Esto es, proporcionar la capacidad de responder a eventuales contingencias militares. Corresponde al Presidente y a los partidos políticos en el Congreso Nacional definir las necesidades e intereses que serán defendidos, siempre tomando en cuenta la Constitución y las dinámicas políticas, económicas y valorativas de la sociedad brasileña.

Ya que se trata de una sociedad compleja, esa definición presentará siempre un carácter extensamente transitorio. Tal definición será siempre un compromiso, fruto de acuerdos circunstanciales, ya que realineamientos políticos o nuevas percepciones pueden desplazar antiguas prioridades, modificar las actuales o sacar a relucir nuevas prioridades. No existe tal cosa como intereses nacionales permanentes en una democracia, hay intereses *tout court*.

Dicho esto, existen dos perspectivas distintas comúnmente utilizadas en el proceso de formulación de una política de defensa. La primera es la de respuesta a amenazas, donde se dimensionan las fuerzas por las amenazas perceptibles. Esta lógica fue predominante durante la Guerra Fría, donde se veía que la amenaza de uno era la respuesta del otro, llevando a carreras armamentistas. La segunda es la de la prudencia ante las incertidumbres, donde se dimensionan las fuerzas por sus necesidades intrínsecas de capacitación, reproducción y empleo eficaz. Se trata de dimensionar las fuerzas para que sean capaces de una pronta acción combatiente, de mantención de esta prontitud y de expansión de sus capacidades cuando sea necesario.

No existe amenaza militar claramente perceptible a los intereses brasileños. De eso se desprende que la política de defensa brasileña tendrá que ser orientada menos por las amenazas y más por la prudencia. Nos permitimos, así, proponer lo que nos parecen ser dos condiciones de encuadramiento útiles para la formulación de una política de defensa brasileña.

La primera es la idea de minimalidad; si no existen amenazas identificables -y, de hecho, no existen-, entonces la fuerza adecuada es una fuerza mínima. Obsérvese bien: fuerzas mínimas, no nulas, ni débiles, ni de apariencia. El problema es lo que puedan ser tales fuerzas. Ellas pueden, por ejemplo, corresponder a las fuerzas necesarias para defenderse de la amenaza no identificable inherente al sistema internacional de naciones soberanas, al riesgo de los aventureros más rapaces, del terrorismo y del chantaje por la fuerza. Pueden, también, reflejar el deseo de preservar un patrimonio de capacidades militares elementales que permita componer una gama mínima de alternativas de acción militar: ya sea en base a misiones típicas, en base a escenarios prospectivos, o a partir de dinámicas de conflicto juzgadas, por el Presidente y por el Congreso Nacional, marginalmente más probables. Se puede también buscar en el propio estado del arte militar aquellos elementos que permitan circunscribir las componentes de una minimalidad equivalente al método de organización combativo mínimo eficaz en la acción y útil para la expansión de la fuerza.

Finalmente, se podría pensar en minimalidad desde la perspectiva de la preservación de un abanico de capacidades operacionales, desarticulando la posibilidad de acción para la incorporación de reservas, con la excepción de una fuerza lista para eventuales contingencias, transformando la mayor parte de las Fuerzas Armadas en depositarias y perfeccionadoras del saber y del actuar bélicos.

La segunda es la idea de una revisión que abarque el tema de la transparencia del debate militar. Existen obstáculos reales a una propuesta de este tipo que corresponden a las iniciativas que deben, por su naturaleza, permanecer secretas. Pero la reserva actual de las Fuerzas Armadas brasileñas y del debate de defensa es exagerada. Esa irrelevancia es tan vaga que ministros militares, hablando en el Congreso, no registran la posibilidad de sesiones secretas. Juzgan que el Congreso solo se interesa por lo que ya es público, revelando un mal hábito. Necesitan aprender que el Congreso es un superior que puede, evidentemente, ser informado de los asuntos secretos, dividiendo la responsabilidad por la salvaguarda del secreto. En resumen, hay secretos de Estado que tendrán que ser comunicados como tales al Congreso. Estamos conscientes de la sensibilidad y dificultad de una propuesta como esta, que apunta en dirección a cambios en la manera como las cosas siempre fueron hechas en Brasil.

Es también imprescindible traer a luz para el debate -y hasta a la curiosidad pública- la dinámica concreta de nuestros métodos de defensa. Una iniciativa que podría ser un excelente primer paso sería la publicación por el Congreso o por las Fuerzas Armadas de anuarios completos y ostensivos (esto es, sin información secreta) de la estructura, acervos, organización, programas, iniciativas y problemas de la defensa brasileña. No se debe subestimar el interés de este tema para todo ciudadano, ni despreciar el empeño y la seriedad con que la sociedad puede tratar este asunto si fuese adecuadamente informada de cuales son las alternativas, los riesgos y los beneficios. Dicho de otra forma, el período autoritario abrió una fisura entre la sociedad y las Fuerzas Armadas brasileñas en una variedad de asuntos. En algunos casos, las secuelas seguirán con nosotros y con ellas conviviremos todavía por algún tiempo. A pesar de esas secuelas, la tarea de construir un estado efectivamente democrático y seguro permanece. Esto sólo sería posible si las Fuerzas Armadas y la sociedad brasileñas se volvieran a unir en todos los niveles y construyeran una red de relacionamientos serios, maduros y funcionales para los asuntos relativos a la seguridad y defensa de Brasil.

### **Fundamentos de la capacidad de combate**

El punto crucial de una política de defensa de Brasil es la búsqueda sistemática y eficiente de la posibilidad de resolver un eventual conflicto armado en términos que le sean favorables. Sintéticamente, las consideraciones esenciales se refieren a la madurez del juicio y del entendimiento de las dinámicas sobre el centro de esta discusión, expresado en tres temas, explicadas a continuación.

El primer asunto es la erradicación de la idea de que la posesión de determinados armamentos sea condición necesaria y suficiente para buenos métodos de defensa, que los armamentos sean neutros o que la posesión de armamentos pueda darse en un vacío político. El diálogo armado entre los Estados se extiende en la paz. La posesión de determinados armamentos habla mucho mejor en la evaluación de las amenazas, que las notas diplomáticas. Conectar la política declarada de las notas con la política concreta de las armas es el desafío principal de una política de defensa. Nuestra primera referencia es, por lo tanto, que los armamentos y las fuerzas armadas son parte de un continuo de medios de diálogo entre los Estados, teniendo, como dice Clausewitz, su propia gramática, pero no su propia lógica. La lógica de las armas es una lógica política.

La segunda es la explicitación de la importancia del elemento humano en la composición de las fuerzas armadas. Los armamentos no guerrearán por sí solos. Las armas combinadas son la forma concreta por la cual las diferentes capacidades de las tropas son forjadas en poder de combate. Y

esto no es fácil ni natural, pero exige tanto entrenamiento como un enfoque metodológico - elementos de una doctrina - que permita a las diferentes tropas ayudarse en la forma adecuada y en el momento preciso. El entrenamiento militar del manejo del armamento es una ínfima parte del tiempo necesario para su empleo satisfactorio, porque el empleo explicita la necesidad de mutuo apoyo y coordinación entre los diferentes armamentos y entre los armamentos, las tropas y el propósito del combate. Las armas combinadas, por si solas, alcanzan apenas el primer nivel de la cooperación exigida de las personas que las componen.

La combinación y secuenciamiento adecuados de las acciones militares para un determinado fin son todavía más exigentes en términos de preparación, ejercicio y dedicación. No es exagerado decir que es la dificultad de la capacitación de los comandantes y el largo tiempo necesario para producir un cuadro capaz de integrar intelectualmente las actividades de toda una fuerza y del conjunto de las fuerzas que justifica la existencia de las fuerzas armadas permanentes, aún en ausencia de amenazas. Nuestra segunda referencia es, por lo tanto, que lo intangible que anima, articula y orienta las acciones militares debe ocupar el centro de nuestras preocupaciones, y el cual reside en las personas. En resumen, no existe victoria sin un comando capaz de concebirla y una tropa capaz de arrancarla al enemigo, luchar, luchar bien y vencer.

El tercero es la criticalidad absoluta de sistemas poco visibles, como logística y comando, control, comunicaciones, inteligencia y computación (C3IC) para cualquier operación militar concreta. Por un lado, ni las tropas más bien preparadas, articuladas y motivadas pueden luchar sin comida y munición. Por otro, ni los mas aguerridos y brillantes comandantes pueden comandar sin información y medios para transmitir órdenes. Todo lo que fue dicho anteriormente sobre armas combinadas y sobre la preponderancia del elemento humano en la guerra tiene que ser calificado enfáticamente por la existencia, mantención y perfeccionamiento por lo menos de esos dos sistemas vitales, el de la logística y el C3IC.

Es por la dimensión logística que la conectividad con la sociedad de la guerra industrial contemporánea se revela de forma más aguda. Es necesario disponer de acervos considerables de bienes y servicios que permanecen aparentemente ociosos durante toda el tiempo de paz para la eventualidad del conflicto. En este caso, sin embargo, se revelan esenciales e insustituibles. Entonces -solo entonces- elecciones de excesiva modernidad o ambición, que extrapolen las posibilidades productivas o adquisitivas del país, pueden cobrar un precio infinitamente más alto del que la utilidad de desempeño que las justificaría.

Los métodos de C3IC, a su vez, sufren de una doble discriminación. Por un lado, son casi invisibles y, por lo tanto, poco percibidos. Por otro, tienden a ser preferidos en favor de medios más conspicuos. Es inadmisibles que los métodos y medios de C3IC, que son la materialidad del uso de la guerra como herramienta política y de las fuerzas como instrumentos estratégicos, sean relegados a un segundo plano. Al contrario, deben ser objeto de prioridad en cualquier propuesta seria de métodos de defensa.

El riesgo aquí es caer en la falacia de que mas fuerza -más tanques, aviones o navíos- es siempre la mejor alternativa. Es preciso ponderar la adquisición de fuerza por los medios de su mantención y operacionalidad. Por el precio de un tanque, se compran cinco motores de tanque y los repuestos, sin los cuales el simple desgaste de la paz inmoviliza un regimiento. Por el precio de una aeronave, se pueden tener tantos misiles para el entrenamiento y eventual empleo del resto de la escuadrilla, tanques desechables de combustible que multiplican su alcance y por lo tanto su capacidad. Por el precio de un navío, se puede tener el sistema de C3IC que hace de varios navíos una escuadra combatiente. En resumen, fuerzas armadas sin logística o C3IC son meras fachadas que el primer puntapié echa abajo.

Esas tres cuestiones sirven, así, para colocar en la debida perspectiva los costos y papeles relativos de algunas de las componentes de la discusión sobre una política de defensa. A esto hay

que agregarle el factor tiempo. Planes estratégicos y operacionales pueden ser concebidos en un fin de semana, detallados en algunos días mas y archivados en cajones hasta ser implementados - cuando el enemigo escogerá, es claro, el camino no previsto. El establecimiento de unidades capaces de armas combinadas, el perfeccionamiento continuo de la doctrina y del oficialato y la provisión de recursos y sistemas logísticos y de C3IC comienzan en el momento en que se decide que pueden venir a ser necesarios. Tienen que ser practicados continuamente desde ese momento hasta su eventual empleo en la guerra. La disuasión es producida por la existencia concreta de esas capacidades. Es el cálculo racional del riesgo que puede inhibir a eventuales agresores.

Estas referencias permiten situar la discusión sobre la tecnología, forma de organización y las prioridades para las Fuerzas Armadas de Brasil. De otra forma, la política de defensa brasileña corre el riesgo de emanciparse de su vínculo con la realidad bélica, en una búsqueda interminable por desempeño y autonomía abstractos. Una política de defensa sobria encarará de frente los problemas de costos y prioridad de los medios que las consideraciones antes referidas colocan. Tendrá que ser una propuesta concreta sobre la forma por la cual convertir limitados recursos en medios de fuerza concretos, capaces de garantizar, si es necesario por las armas, la defensa de las legítimas aspiraciones brasileñas.

### **Política de defensa**

La misión principal de cualquier fuerza armada en una democracia es disuadir la guerra. Esa misión es alcanzada a través de la existencia de unidades listas para el combate y de un núcleo de fuerzas capaces de movilizar unidades adicionales y conducir victoriosamente guerras, en caso que falle la disuasión. Una política de defensa existe para mantener la existencia de estas unidades y núcleos, garantizándoles capacidad de forma eficiente.

Sin embargo, ningún país formula sus políticas de defensa en el vacío. Todos los Estados, especialmente los vecinos, se monitorean continuamente. Las agencias de inteligencia son herramientas imprescindibles para que se pueda distinguir la apariencia, la así llamada política declaratoria, esto es, lo que los gobiernos dicen hacer -en esencia-, de la política dicha concretamente, esto es, lo que verdaderamente hacen. En muchos campos, esta distancia entre intención y gesto es solo un recurso discutiblemente eficaz, relativamente válido y razonablemente ineficiente. Este proceso es ocasionalmente inconsciente, reflejo mas de la diferencia de ritmos o enfoques entre la toma de decisión central y su materialización por diversas agencias e instituciones. En buena parte de los asuntos mundiales, esta divergencia, aún cuando considerable, puede ser tolerada. Pero en cuestiones de defensa, esta distancia es potencialmente catastrófica.

Una de las paradojas principales en la discusión de cuestiones estratégicas es el dilema de la seguridad. Cuando un Estado procura incrementar su seguridad a través de la reorganización de sus métodos de defensa o por el fortalecimiento de sus fuerzas armadas puede, al contrario, terminar por disminuirla. A falta de un entendimiento, de diplomacia, suscitará, principalmente en sus vecinos, el temor de que esa reorganización o este fortalecimiento tengan fines agresivos. Inseguros sobre los propósitos de estas acciones, otros Estados tenderán a responder mediante el incremento de sus propias capacidades, disminuyendo, de esa forma, la seguridad de todos.

Un Estado pacífico es pacífico por sus compromisos y propósitos, no por su timidez ni por sus arsenales. El Estado mas pacífico no puede abandonar sus métodos de defensa adecuados, ni de fuerzas armadas capaces de respaldar sus políticas, dando solidez a sus posiciones. Brasil, un país territorialmente satisfecho, hizo inscribir en el Artículo Cuarto de su Carta Magna principios fundamentales que condicionan sus relaciones exteriores. Hizo grabar fuertes compromisos para con la solución pacífica de los conflictos, la no intervención y la defensa de la paz. Su postura no agresiva es clara y fundamenta su política declaratoria. Su política concreta no puede contradecirlo.

Métodos de defensa capaces y fuerzas armadas competentes son items costosos. La minimalidad es la medida recomendada por la prudencia en ausencia de enemigos. Esta misma prudencia orienta que la acción armada, cuando necesaria, sea realizada en el momento en que su uso tenga el máximo efecto: ordinariamente, antes que las crisis se transformen en tragedias. Esto significa que, en la paz como en la guerra, diplomáticos y militares tienen que ser ambos lados de una misma gran política internacional, en la forma de políticas de relaciones exteriores y defensa.

Las importantes modificaciones en el orden internacional post Guerra Fría y el movimiento rumbo a una comunidad latinoamericana de naciones, otro principio fundamental de la Constitución brasileña, estimulan una amplia reorganización de nuestros métodos de defensa y fuerzas armadas. La diplomacia debe respaldar este movimiento evitando el surgimiento de recelos infundados propios del dilema de la seguridad, orientando los compromisos y obligaciones de forma consistente con los principios fundamentales de la política externa de Brasil. Corresponde, por otro lado, dimensionar la reorganización de los métodos de defensa en armonía con esta concertación internacional. El método adecuado entre las demandas, responsabilidades y límites de acuerdos internacionales y los dictados por las soberanías involucradas es el gran y constante desafío de tales iniciativas.

Con este conocimiento, una política de defensa de Brasil tiene que hacer más que dialogar con la política externa brasileña y con las dinámicas del ambiente internacional. Ambas políticas tienen que ser solidarias, conectadas de forma adecuada para que juntas entreguen instrumentos de acción de Brasil en el mundo. Diplomacia sin métodos de defensa que la respalde son bellas palabras y buenas intenciones. Métodos de defensa sin diplomacia que los expliquen son una peligrosa ingenuidad armada o indicios de agresión.

El apoyo y el respaldo de la paz, especialmente en esta parte del planeta, así como la atención a las necesidades continentales y marítimas brasileñas, son algunas de las diversas alternativas que deben reflejarse en cualquier iniciativa, prestándoles el carácter propiamente brasileño de la política internacional, en sus alternativas diplomática y de defensa.

## **Desafíos**

Una política de defensa tiene que responder a dos problemas principales que corresponden, respectivamente, a las necesidades predominantes en tiempos de paz y en tiempos de guerra. El primero se refiere a la eficiencia de la preparación y perfeccionamiento de las fuerzas y de los métodos que las sustentan. Conduce, inevitablemente, a la discusión sobre la oportunidad y conveniencia de un Ministerio de Defensa. El segundo se refiere a la eficacia de las formas de empleo de esas fuerzas y de esos métodos en el momento en que se hace necesario utilizarlos. Exige, necesariamente, la clarificación de la cadena de comando unificada que articula el conjunto de los medios de fuerza en un todo integrado. Las soluciones que se proponen para uno y otro no son más que formas por las cuales se permite que el Presidente de la República, en su calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, pueda tomar las mejores decisiones posibles.

El tema de la eficiencia en la preparación y perfeccionamiento de las fuerzas busca extraer economías de objetivo y escala en las actividades de las fuerzas armadas. Un ejemplo fácil es el del armamento individual del combatiente terrestre el rifle de asalto moderno. Existen ventajas evidentes en asociarse, la intercambiabilidad de munición entre las fuerzas, por la adopción de la misma arma base, y ganancias cualitativas menos evidentes en el producto final cuando el mismo armamento tiene que ser capaz en términos de demandas tan diversas como las de combate urbano o en campo abierto, resistiendo al uso de fusileros navales, tropas de selva o montaña.

Un ejemplo más difícil, pero también vital, es el de la coordinación centralizada de la compatibilidad, versatilidad y fuerza de radios, códigos, softwares y procedimientos en las unidades combatientes de todas las fuerzas. Existen ejemplos de las dificultades de comunicación y entendimiento entre el modo naval, el aéreo y el del ejército. Sin una autoridad superior que lo desee

y la estructura administrativa que lo asegure, es natural que cada fuerza se resista a abandonar su manera familiar de hacer las cosas por las de otras fuerzas. Esta es una cuestión que no puede ser resuelta con un movimiento o un ayudante. Nada más embarazoso que fusileros no puedan conversar con los helicópteros del ejército que deben llevarlos o, más críticamente, rescatarlos, o también que toda la comunicación con el apoyo aéreo sobre nuestras cabezas tenga que pasar por la Capital Federal. Por más que sean preparadas de formas distintas, hay que tomar en cuenta que las fuerzas o lucharán juntas o serán vencidas por partes. Esta flexibilidad y cooperación no son gratuitas. Exigen recursos humanos y técnicos para que puedan existir.

El Ministro de Defensa tiene, sin perjuicio de atribuciones constitucionales, la responsabilidad de ordenar demandas de las fuerzas singulares en un conjunto consistente de prioridades integradas, conectando la acción del Ejecutivo en el campo de la defensa con el Congreso Nacional. Su papel es el de traer la prioridad del Comandante Supremo para el interior del proceso de presupuesto y prioridad de los programas y proyectos concretos que preparan y perfeccionan las Fuerzas Armadas. Por un lado, decide cuales de estos programas serán conducidos en perjuicio de otros. Por otro, expone, justifica y defiende las necesidades de las Fuerzas Armadas, de la política de defensa, ante la sociedad brasileña.

La cuestión de la eficacia en el empleo de las fuerzas armadas, más allá de cuestiones de fondo como logística C3IC (comando, control, comunicación, inteligencia y computación) y armas combinadas, de la que ya hablamos anteriormente, gravita en torno de la garantía de la correcta subordinación y articulación entre los diversos niveles de la estrategia.

Los medios de fuerza son una herramienta política. La realidad política, como siempre, es cambiante, mutable, provisoria, temporaria. La complejidad de las sociedades modernas trae necesariamente una diversidad de objetivos, distribuida entre las varias fuerzas políticas, dentro de un Estado. Cada acuerdo siempre involucra concesiones, conformadas a partir de una supuesta e inestable correlación de fuerzas. Cada gobierno, en consonancia con las realidades de cada momento, debe traducir sus políticas en objetivos políticos. Por ejemplo, la defensa del territorio invadido o amenazado. Esos objetivos políticos se traducen en objetivos estratégicos, que son metas intermedias para la obtención de los objetivos políticos y a ellos subordinados. Todavía con el mismo ejemplo, la opción entre atacar preventivamente, repeler o expulsar invasores. Esos objetivos estratégicos se traducen en objetivos militares, que socavan la acción de las fuerzas armadas e ilustran las posibilidades del uso de la fuerza, siempre de acuerdo con la lógica política. Siguiendo en el ejemplo, la concentración aeroterrestre o aeronaval que fundamente un ataque preventivo o el establecimiento de las posiciones política y estratégicamente definidas que estructuren la resistencia político-militar a la agresión.

Tomemos otro ejemplo, en que el objetivo político es la salvaguardia en un país extranjero. Siguiendo la descripción anterior, los objetivos estratégicos podrán ser o el desarme de facciones o la interposición de fuerzas entre ellas. Los objetivos militares serían, por lo tanto, la definición de zonas de exclusión, el control de movimientos o la separación de las facciones en conflicto, colocando el tema de la autoprotección de las fuerzas de interposición como una cuestión a ser definida por la política. Estas fuerzas, como cualquier otra, estarán sometidas a obligaciones políticamente establecidos que llevan el nombre de reglas de compromiso. Estas van desde la libertad de atacar preventivamente hasta la mas rígida autodefensa, donde sólo bajo fuego se puede disparar de vuelta.

Los objetivos militares son medios de los objetivos estratégicos e informan sus posibilidades; los objetivos estratégicos son medios de los objetivos políticos y delimitan su ambición. Se establece, así, una dialéctica de medios y fines, que exige la definición de una cadena de comando clara y unificada que conecte al Presidente de la República con los soldados; la política a la realidad del combate.

Es común, en organizaciones basadas en la jerarquía y en la disciplina, que ese doble flujo sea entendido solo como la transmisión de órdenes. Pero, sin la contrapartida de la realidad bélica, la política puede ser reducida a fantasías. La estrategia y, por ende, la política de defensa tiene que estar cimentadas en la piedra angular de la capacidad de combate. Se construyen las decisiones en una vía de doble tránsito: de la política descienden las ambiciones; de la táctica ascienden las realidades sobre la eficacia de las fuerzas. Es la relación entre fuerzas y metas la que revela cuales estrategias son posibles.

La transparencia de tal estructura de comando, que unifique las diversas organizaciones militares de las fuerzas singulares en un todo coordinado, es un desafío inevitable en el momento de la reorganización de los métodos de defensa. Para el buen ejercicio de sus atribuciones como Comandante Supremo, el Presidente de la República necesitaría de por lo menos dos tipos de asesoría directa: un Estado Mayor que concentre las responsabilidades por la planificación de operaciones militares integradas (de todas las fuerzas) en tiempos de paz y por la coordinación de su ejecución en tiempos de crisis o guerra; y asesores capaces de articular la planificación y ejecución militar con las iniciativas y acciones diplomáticas relativas a posibles crisis actuales.

Existe un intercambio incesante entre las actividades de preparación y perfeccionamiento y las posibilidades de empleo, en consonancia con los objetivos políticos. Preparación y perfeccionamiento tienen que ser instruidos por la dinámica del estado del arte bélico, para mantener la eficacia del empleo de la fuerza. La planificación y empleo de la fuerza tienen que responder a los límites de posibilidades y eficiencia de la preparación y perfeccionamiento política y logísticamente posibles. Es en la existencia de unidades listas para el combate y de un núcleo de fuerzas capaces de movilizar unidades adicionales, que se tiene la medida del éxito o fracaso de una política de defensa.

### **Consideraciones finales**

No se termina un período autoritario de una hora para otra. Es un grave error, lamentablemente común en Brasil, el asumir que el retorno al régimen democrático de alguna forma instaura las instancias y competencias necesarias para el gobierno democrático de los asuntos públicos. Si en algunos temas la urgencia y proximidad de los problemas imponen la necesidad de nuevos métodos, en cuestiones menos urgentes, como la defensa nacional, eso no ocurre.

La herencia autoritaria -tal vez del autoritarismo varguistas- en el campo de la defensa nacional fue la desviación de la sociedad del debate y de los problemas de preparación y perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas de Brasil. Paradojalmente, la expresión más visible de esa desconexión es el grado de secreto que resguarda formalmente sus actividades: solamente los militares con grado por sobre el de cabo tendrían acceso a los documentos básicos de las Fuerzas Armadas. Esta regla terminó por excluir a los civiles. El precio de este distanciamiento es un presupuesto militar en declinación, desde ya hace cuarenta años, que hoy redundo en una capacidad militar que está muy por debajo de lo considerado como mínimo tolerable por los propios militares.

De forma más extensa, esta "autonomía militar" -herencia de estos períodos de autoritarismo- impide que a las Fuerzas Armadas se beneficien del liderazgo y de la prioridad que sólo los civiles pueden dar. En la huella del fin de la Guerra Fría -y, siendo rigurosos, de la revolución en los asuntos militares evidenciada en la Guerra del Golfo- todos los países de expresión internacional emprendieron amplias y profundas reformas en sus estructuras militares. Brasil no.

Las democracias se rehacen todos los días. Los oficiales de cada una de las ramas de las fuerzas armadas, como cualquier ciudadano más consciente de los hechos mencionados, reconocen la necesidad de cambio. Los políticos vuelven a descubrir la importancia y el valor político de la discusión de los asuntos nacionales, el calor republicano del suspiro "en defensa de la patria". Existen, por lo tanto, las condiciones necesarias para la superación de aquel distanciamiento a que

nos referimos. La consolidación de la democracia brasileña pasa, también, por el restablecimiento de los lazos entre los brasileños y sus Fuerzas Armadas. En los cuarteles, en los diarios, en las Universidades, en el Congreso y en el Palacio de Planalto, el debate y el cambio de ideas viene consistentemente ganando cuerpo.

Es una ciudadanía responsable e integral que funda y da esperanza de un futuro pacífico, próspero, libre y soberano para Brasil. Germinan, en forma todavía irregular y desordenada, autónoma y difusa, las iniciativas que agregan los brasileños dentro y fuera de las Fuerzas Armadas, interesados y capaces de discutir en serio y de establecer juiciosamente las líneas fundamentales de acción internacional brasileña. Eso incluye, en la medida adecuada y a la luz de lo expuesto antes, tanto como de lo impuesto en la Constitución, un entendimiento de cuales sean los papeles de las Fuerzas Armadas en Brasil y cuales los métodos de fuerza necesarios para proveerlas de la capacidad adecuada a estos papeles. La tranquilidad de Brasil, en este particular, es parte importante de la tranquilidad del continente. Se suman a esto los esfuerzos que buscan garantizar que métodos de confianza e iniciativas de integración florezcan.

Es en este contexto que se puede entender que, en un país pacífico como Brasil, el cual desea continuar siéndolo, éste jamás será un asunto de las calles, un tema popular. Nuestras tías no lo discutirán en los buses. Será asunto de centros y grupos, de diarios y políticos, de acalorados debates académicos y trabajos e iniciativas que vivirán siempre bajo la sombra de una bien humorada sospecha -un deseo- de su eterna "inutilidad".

La atracción y capacitación de estos interesados, el fomento de su actividad de acompañamiento y crítica, son un punto clave. Para los ciudadanos, queda patente la importancia de la transparencia, que servirá para instruir y suministrar un amplio entendimiento de esas cuestiones de forma mas general. Dentro de las fuerzas singulares, será necesario abrir espacio, en los escalones adecuados, para la preparación de las respuestas y el estudio de alternativas emanadas de decisiones políticas mas allá de los intereses de una u otra fuerza singular. Una y otra manera de abordar servirán para estructurar la consolidación de los centros civiles independientes, capaces de la preciosa contribución de segundas opiniones. Se trata, por sobre todo, de una cuestión de mentalidad, donde las fuerzas y los órganos de gobierno involucrados tienen que aprender a buscar en la sociedad los críticos y los auxiliares para el tema de la defensa nacional. Nada de esto será espontáneo o gratuito, excepto tal vez para los primeros pasos. Será necesario que las Fuerzas Armadas, la Unión y también la iniciativa privada gasten recursos y fomenten vocaciones, busquen sociedades y apoyen iniciativas capaces de dar aliento a una capacidad de crítica y de formulación de alternativas.