

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y
POLITICAS DE DEFENSA
EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS
ANDRES FONTANA
FERNANDO BUSTAMANTE
THOMAZ GUEDES DA COSTA
JUAN VELIT
CARLOS MARIA LEZCANO
ANDRES SERBIN
ALBERTO MULLER ROJAS
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON
EMILIO MENESES
MARIO BARROS VAN BUREN
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEA) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

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

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEA

Inscripción N° 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

PRESENTACION	I
LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL Augusto Varas	1
PRIMERA PARTE	71
AMERICA DEL SUR	
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989 Andrés Fontana	73
LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA Fernando Bustamante	117
LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA Thomaz Guedes da Costa	193
EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU Juan Velit Granda	211

POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY Carlos María Lezcano	249
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA Andrés Serbin	269
EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO Alberto Müller Rojas	317
SEGUNDA PARTE	355
CHILE	
DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE VA Rigoberto Cruz-Johnson	357
PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA Emilio Meneses	365
CHILE Y EL OCEANO PACIFICO Mario Barros van Buren	443
LAS MISIONES DE LA ARMADA VA Jorge Arancibia Reyes	467
AUTORES	493

LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISIONES DE LOS PROBLEMAS DE SU DEFENSA PRESENTE Y FUTURA

Fernando Bustamante*

* Trabajo no presentado en el seminario CEEA/FLACSO e incluido en este volumen dada la afinidad y aporte al tema central de éste, y por ser parte del programa de estudio comparado que se llevó a cabo con el resto de las investigaciones.

En este capítulo analizaremos la evolución del pensamiento castrense brasileiro en torno a la naturaleza de las amenazas que podrían afectar a dicho país en las próximas décadas, y, por derivación, el tipo de dispositivo de seguridad que éste requerirá para hacerles frente.

Sin embargo, deberemos tener en cuenta la siguiente observación: los sistemas de defensa nacional no solo se diseñan en función de "amenazas" actuales o latentes. También se considera en su diseño a las aspiraciones, metas y objetivos que el Estado hace suyos. Las FFAA no son tan solo un instrumento para protegerse de un eventual adversario, sino que también un instrumento activo destinado a darle a dicho estado los medios para hacer sentir una influencia positiva sobre su entorno estratégico. De esta manera, la "defensa nacional" no es puramente "defensiva". Constituye la cristalización simultánea de los medios para hacer frente a temores y a los objetivos vinculados a una activa modificación del mundo. Por ello, toda propuesta respecto a la naturaleza deseable y deseada de una fuerza armada se vincula inextricablemente a la necesidad de hacer frente a ciertos temores y a la de hacerse temer por determinados "otros", de maneras determinadas.

Cuando la expresión de los temores se halla constreñida por la necesidad estratégica, la descripción de estos puede ser tan complicada e indirecta como puede ser la determinación de las aspiraciones "ofensivas" de una institución militar estatal. En efecto, los objetivos y percepciones del militar forman parte de sus posibles cursos de acción futuros. Revelarlos de manera abierta, sin ambigüedad, puede ser indeseable por dos ordenes de razones. Primero, porque se da información al adversario sobre lo que podría pensar hacer el bando propio y sobre aquello para lo cual se prepara. Revelar la naturaleza del deseo y del miedo es revelar un dato estratégico crucial. Este ocultamiento resulta esencial no solo para los juegos y para el proceso

de la seducción. Es también central al quehacer de la guerra. En segundo término, la información incierta¹ es un elemento inherente a los procesos de negociación. La ignorancia mutua respecto al valor del bien transado y la magnitud del deseo que por su posesión (o por su alienación) siente cada participante dista mucho de ser un obstáculo. Por el contrario, es esta opacidad aquello que lo hace posible y lo impulsa. Así, también, los Estados y los estados mayores deben generar incertidumbre sobre la estructura de su deseo, no sólo para ganar ventaja sobre un adversario eventual, sino que también para establecer los marcos de posibles procesos de negociación en los que puedan basarse sistemas de convivencia basados en el mutuo interés. Hay ocasiones en que ocultar un miedo realmente sentido puede evitar un conflicto más eficazmente que la revelación ostensible de ese temor.

La investigación sobre la naturaleza de las "percepciones de amenaza" de unas FFAA determinadas, deben asumir esta ambigüedad: que no existe una "percepción" originaria que pueda ser desenterrada y hecha pública sin alterar su propio funcionamiento como pilar fundante de una estrategia. Aquello que un Estado teme, no es solamente un temor cualquiera, "oculto" en la caja fuerte de los secretos de Estado. Es también y preeminentemente un signo o señal que opera como signifi-cante destinado a todos aquellos con los que el militar o el actor estatal se halla involucrado en el silencioso diálogo de la

¹ Y no la falta de información: la falta total de información es ya una información cierta sobre la naturaleza de la relación estratégica entre dos antagonistas. Cualquiera de estos tiene a su alcance estrategias bien determinadas para hacer frente a la oscuridad total. El juego del engaño se establece cuando el adversario no sabe cuanto y qué sabe del juego del otro; cuando posee saberes cuyo valor de tales no es determinable. En estas condiciones encuentra dificultades mucho mayores para definir una respuesta adecuada. Para la inteligencia militar es mucho más importante saber qué significa un movimiento determinado, que el mero hecho de detectarlo. En el juego de ajedrez la movida tomada aisladamente no puede ser evaluada, es solo en el contexto de un plan y de una orientación estratégica, que ella adquiere sentido y puede ser "buena" o "mala".

guerra. La percepción de amenaza y las amenazas que se desea infligir son "movidas", jugadas que expresan un plan de dos caras: el que se desea comunicar y el que se desea ejecutar. El primero no es sino un momento o mediación del segundo, pero el segundo no puede subsistir incólume a la revelación que hace de sí a través del primero. Un plan comunicado debe cambiar(se) para hacer frente a la reacción del otro ante el saber que esta comunicación le representa. Por ello es que en una batalla, partida o seducción no solo cambian las fintas o maniobras, sino que el resultado de estas y la reacción que ellas traen consigo van alterando el plan que se desea ejecutar y haciendo posibles otros planes, otros deseos y otros temores fruto de su propio acontecer. La bomba atómica resuelve en 1945 un cierto nudo de temores, solo para desatar otros nuevos que sólo su presencia como solución a los anteriores permite.

Encontrar lo que amenaza a una fuerza armada particular, tiene esta dificultad: implica abandonar la búsqueda de la "verdadera" fuente de los temores y enfrentarse al discurso de los temores como signo y como maniobra. Lo que hacemos aparecer como lo que nos asusta nos dice tanto o más sobre el efecto que con esa exhibición de susto queremos lograr, que sobre la naturaleza "íntima" de nuestros fantasmas.

Cuando encontramos el discurso castrense sobre las amenazas a la soberanía y a la seguridad brasilera, debemos tener presente que el militar es ante todo un jugador tiempo completo. Lo que escoge decir se halla calibrado a la audiencia, al momento táctico, al efecto que desea producir. El "ethos" militar no es el del científico o el del clérigo, para quienes el descubrimiento de una verdad ya-allí-existente aparece como imperativo de la acción. La lógica militar no es la del descubrimiento o la del develamiento. Ciencia y religión difieren en mucho, pero coinciden en buscar, por caminos distintos, una purificación humana frente al error. El "ethos" militar va por otros rumbos, no es una búsqueda ni una ascesis de la razón o del alma. Es un "agón", un movimiento perpetuo y siempre renovado que no busca construir ni atestiguar de nada. Se trata,

por el contrario de llevar adelante y mantener un cierto tipo de actividad. Pertenece al orden de la "vida social" que no busca una verdad, sino que simplemente renovar un juego, llevar adelante una actividad y reproducirla indefinidamente, variándola y recomponiéndola. El juego del poder no tiene un objetivo trascendental, es él mismo su objetivo. El militar, al hablar de las condiciones de su actividad, no habla como testigo, habla como un personaje interesado en aquello de lo que habla. Su hablar es parte de lo que hace y al hablar hace lo que constituye su quehacer como hombre de armas. De un militar en activo no puede esperarse sino por excepción que cuente la "verdad". Ella está siendo relatada, pero es de una naturaleza muy diferente a la verdad del testigo. La suya se parece más a la del abogado, que busca obtener un efecto de verosimilitud en aras de un fin no contenido en el testimonio mismo: un veredicto que para él es triunfo o victoria. La verdad militar, la verdad del discurso militar es esto pues: la forma particular de adecuación del discurso castrense al efecto que busca crear. Efecto de verosimilitud regido por las reacciones que se esperan en el "otro" y del "otro", con vistas a un efecto relevante al "agón". Se trata si se quiere, de una ética de la verdad como "buena jugada", que la acerca a la verdad en el sentido que ésta toma en el ámbito de la retórica, más que a su acepción lógica o moral.

Desde el punto de vista del abordaje concreto de las ideas y planes de los militares brasileros, las observaciones anteriores nos llevan a algunas decisiones respecto a la forma de construir nuestro propio discurso respecto a dichos actores. Básicamente lo que intentaremos es mostrar lo que sabemos tomando ciertas precauciones en el lenguaje. En primer lugar, debemos tener presente el carácter comunicativo de las acciones y de los discursos presentados como parte de un sistema de acción en marcha. Los datos que tenemos sobre lo que quieren y piensan las FFAA brasileras pueden derivarse de distintas fuentes. Las declaraciones públicas, que tentativamente podemos suponer teñidas de intención estratégica, son sólo una fuente de información. Los planes publicados (como por ejemplo el famoso FT90 al que nos referiremos en extenso más

adelante), los informes ante otros organismos públicos y las actividades de promoción, cabildeo y propaganda ante el mundo civil constituyen fuentes adicionales. De todas maneras un tratamiento cuidadoso de las fuentes indirectas que están a nuestro alcance nos puede dar una idea de cual es la estrategia o estrategias en marcha y de que manera la presentación determinada de ciertos miedos, temores, deseos y esperanzas se inserta en su proceso de validación y ejecución. Al menos podemos intentar hipótesis inferenciales sobre lo que se está tratando de hacer, a partir de lo que se nos hace observar.

Existen algunas fuentes adicionales de complicación: cuando se habla de las FFAA brasileras, no se está hablando de un actor perfectamente unificado. Cada arma representa una variante específica del "ethos" castrense y dentro de cada arma pueden detectarse núcleos de opinión y de acción relativamente autónomos en relación a otros. No sólo se trata de ideas o hábitos diferenciados por historias organizacionales particulares, sino que también de intereses corporativos y sub-corporativos matizados internamente y, por último, de focos de relación con el mundo civil, diferentemente constituidos y posicionados. No debe olvidarse que a pesar de la indudable autonomización de los aparatos militares en los países latinoamericanos modernos, ella nunca ha excluido una serie de puentes, afinidades y compromisos con los mundos civiles. Las FFAA brasileras no se excluyen de esto, al contrario: sus ámbitos de relación con la civilidad y en especial con el mundo empresarial, tecnoburocrático y profesional son múltiples y continuados. Esto lleva a que se tejan todo tipo de complicidades y rivalidades que no siempre tienen a todos los militares de un lado y a todos los civiles del otro. De esta forma, los lazos diferenciados con grupos exteriores a los cuarteles, diferentes intereses burocráticos, diferentes formaciones profesionales y distintos historiales dentro de la biografía individual y colectiva que se desarrolla dentro de los cuarteles, llevan a que no siempre sea factible hablar de un plan o de una estrategia única, ni de un mundo de percepciones totalmente homogéneas y consistentes. Podemos

así encontrar perspectivas muy diferentes, orientaciones hacia adversarios muy distintos entre sí y que son priorizados de manera peculiar en cada caso, en fin, plurales discursos castrenses sobre el temor y la ambición, con efectos muy diferenciados sobre el tipo de guerra para el cual las instituciones de la defensa deben o deberían prepararse.

Estas diferencias no impiden que creamos ser capaces de discernir algunos elementos comunes a la visión de la mayor parte de los militares brasileros y que posiblemente hallan ecos muy parecidos en muchos sectores de las élites civiles, especialmente en las esferas más altas de las burocracias públicas federales. Estos elementos comunes no siempre ni necesariamente constituyen una doctrina o un "corpus" de ideas positivas respecto a conjuntos bien determinados de objetos. Con frecuencia se trata de elementos "dóxicos" subyacentes y por lo tanto de figuras pre-doctrinales: certezas no reflexionadas, supuestos auto-evidentes, valoraciones inconscientes o tan arraigadas en la rutina cultural, que raramente afloran polémicamente. Son ese conjunto de cosas de las que no se habla mucho por sabidas en exceso y por compartidas demasiado plenamente. Por ello mismo, para un lector ajeno, pueden ser las más difíciles de discernir y problematizar. En las páginas que siguen haremos un esfuerzo por definir lo más claramente estos elementos indiferenciados e incuestionables instituidos en el seno de la formación estatal brasilerá y sobretodo de sus militares.

ELEMENTOS GENERALES DE LA PERCEPCION MILITAR BRASILERA RESPECTO A LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Una primera constatación salta a la vista: dentro del ámbito sudamericano, el Brasil puede ser considerado una de

las naciones menos amenazadas por su entorno inmediato². Esta carencia de amenazas resulta en buena parte de que la política externa y militar del Brasil -sobretudo a partir de los años 70- ha buscado presentarse como la de una nación segura y satisfecha, al menos desde el punto de vista de los conflictos de tipo "tradicional" por territorios o poblaciones³. Puede también decirse que el problema de seguridad del Brasil consiste menos en librarse de amenazas, que en no presentarse como una amenaza para su entorno inmediato.

En efecto, el Brasil no padece en medida significativa de inseguridad frente a sus vecinos, sino, a la inversa, sufre la necesidad de no despertar el temor en otros. El peligro para el Brasil ha sido que su excesiva seguridad pudiese conducir a una gran coalición hispanoamericana para defenderse de la apabullante presión que este país podría ejercer sobre el resto de la región. Esto se ha ido haciendo más urgente a medida que el sistema de relaciones militares y políticas definidas por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se fue debilitando. Con ello el posible papel arbitral de los Estados Unidos en las disputas de los países latinoamericanos se esfumó, abriendo posibilidades para la reactualización de conflictos latentes o de nuevas contiendas entre distintos estados.

Así, paulatinamente, el Brasil ha debido resolver el siguiente dilema: como incrementar su poder nacional y su capacidad de influencia sin despertar el miedo y la sensación de amenaza en otros actores nacionales. La experiencia histórica ha sido que, normalmente, cualquier potencia global o regional emergente ha visto surgir más enemigos mientras mayores han sido sus éxitos, creándose así las condiciones objetivas para la

² Alexandre de S.C. Barros, "O Futuro das Relações Brasil-Estados Unidos: Oportunidades e Questões Políticas e de Segurança", *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 1, Enero-Marzo, 1986.

³ Juan C. Brandi Aleixo, "Líneas Generales de la Política Externa del Brasil", en *Estudios Internacionales*, Año XVI, N° 63, julio-Septiembre de 1983.

aparición de problemas de sobreextensión estratégica, ante la necesidad de enfrentar innumerables pequeñas amenazas simultáneas.

Ahora bien. Si en algo hay consenso en las élites estatales civiles y militares en el Brasil es en compromiso militante con la modernidad y con la modernización. Las FFAA armadas brasileras se ven como las principales depositarias de un poder tutelar que se remonta históricamente a los orígenes de la república y las hace verse como funcionalmente sucesoras del rol constitucional que ejerciera el emperador en el siglo XIX⁴.

Pero este rol tutelar nada tiene de conservador, en el sentido de defensa de un orden inamovible o de una tradición que se desea inmutable. La FFAA brasileras en su conjunto comparten la idea de que su función es de ser la vanguardia del progreso, entendido éste como industrialización, autonomía nacional en lo económico y tecnológico, desarrollo de la potencia estratégica del país, desarrollo económico y fortalecimiento burocrático-profesional del Estado⁵.

No se trata de cualquier proyecto de modernización, de una modernización sin apellidos. Por ejemplo, poco tiene en común con la idea de una modernidad "liberal", donde el acento está puesto en la funcionalización de las relaciones sociales dentro de la sociedad civil, en aras de un desarrollo económico indefinido y autosustentado. La orientación valórica del militar brasiler no es la del economista o del empresario hayekiano. Nada podría serle más indiferente a la corporación castrense

⁴ Antonio Carlos Pereira, "Forças Armadas e Constituição: Um Debate Necessario", en *Política e Estratégia*, Vol. III, N° 3, Julio-Septiembre, 1985. Edmundo Campos Coelho, "A Constituinte e o Papel das Forças Armadas" en *ibid*.

⁵ Algunos de estos puntos los desarrolla Stanley Hilton en: "The Armed Forces and Industrialists in Modern Brazil: The Drive for Military Authonomy 1889-1954", *Hispanic American Historical Review*, Vol. 62, p. 629 y ss.

que el destino de un individuo atomizado y maximizador de utilidades . La modernidad ideal del militar brasilero ve al desarrollo capitalista como una máquina generadora de capacidades movilizables por el Estado, en pro del fortalecimiento del mismo. Se juzga al capitalismo y al mecanismo económico no como ideal de vida ética o esfera de realización de la subjetividad, sino como instrumento potencialmente idóneo para la construcción de una sociedad civil potente capaz de servir de base a un Estado robusto y libre frente a otros estados⁶.

El progreso del militar brasilero es progreso, pero con orden y esto significa un capitalismo disciplinado, bien comportado-lo cual no quiere decir regimentado-, capaz de generar un lucro transformable en retaguardia geopolítica nacional. Otro sistema de rentabilidad no interesa.

Este modernismo "desarrollista" no deja de tener cierto aroma un tanto decimonónico. Los militares brasileros se extasían frente a una central hidroeléctrica o nuclear o frente a un nuevo sistema de navegación aérea del mismo modo como las clases medias inglesas se deslumbraban con el avance de las vías férreas y el brotar de las chimeneas industriales. Es por ello que el discurso ecologista o el desencanto post-moderno de los "límites del crecimiento" no solo carecen de toda circulación en las élites militares brasileras, sino que son vistos como una amenaza y un desafío casi equivalente a una agresión internacional. Las sugerencias que se han hecho en distintos foros, en el sentido de que la preservación del ecosistema global requiere un freno y un control internacional sobre la explotación de la amazonia, provocan una indignada reacción de las FFAA brasileras. Para estas la amazonia debe ser incorporada al resto de la vida nacional cuanto antes mejor. El conservacionismo no es sino la vestimenta hipócrita conque las potencias imperiales intentan sabotear la emergencia de la potencia brasilera, a la cual desearían privar del acceso soberano a los beneficios del supuesto "El dorado" amazónico. El peligro y el temor brasile-

⁶ Stanley Hilton, *op. cit.*

ro por tanto, se orienta a estas presiones que pudiesen debilitar la consistencia del control nacional sobre este espacio y lo que contiene, pero, no solo eso, sino frente a toda pretensión de disminuir el "tempo" del galope de los caballos del progreso sobre este Far West tardío que dará al Brasil la llave de su rol global entre las naciones⁷.

Es preciso subrayar algo que es muy peculiar a la percepción castrense en Brasil: el hecho de enfatizar la función militar orientada a la construcción de la potencia material de la nación y a garantizar el acceso del progreso al espacio natural nacional, los lleva restar énfasis relativo a las cuestiones castrenses tradicionales. Si se ve la estructura de las fuerzas propiamente de combate, se verá que estas son notablemente livianas y reducidas para un país del tamaño y la población del Brasil. Nos hallamos en presencia de un gigante que no ha querido darse la potencia militar convencional consistente con sus dimensiones.

En realidad, esto puede entenderse mejor si observamos que el Brasil no teme invasiones o agresiones de ejércitos convencionales⁸. Las agresiones temibles de tipo militar son demasiado remotas o improbables como para construir una fuerza militar diseñada para hacerles frente. Brasil confía en último caso en su posición geográfica y en su relación con occidente para protegerlo de cualquier amenaza militar directa extra-continental, la cual por lo demás, no se ve en qué consideración de ganancia o conveniencia podría basarse. Brasil no tiene, como Argentina, ninguna cuestión de seguridad pendiente con naciones extra-regionales. Respecto a los vecinos más inmediatos, el Brasil confía en la disuasión que su poder

⁷ Antonio Augusto Cançado Trindade, "Posiciones Internacionales del Brasil al Nivel Unilateral" en *Estudios Internacionales*, Año XVI, N° 63, Julio-Septiembre de 1983.

⁸ Walder de Goes, "Os Militares e a Constituição: Uma Estratégia para a Democracia" en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 3, Julio-Septiembre, 1986.

potencial y su dimensión pueden significar. Los enemigos militares convencionales o son demasiado pequeños o son demasiado grandes.

Ahora bien, esta carencia de un sentido claro y distinto para la preparación guerrera convencional, no implica una ausencia de temores⁹. Las amenazas relevantes deben desplazarse a otro nivel, en el terreno mas próximo a la autodefinition de las FFAA como garantes de la economía política brasilera protegiendo su avance a la modernidad. Esto implica una permanente vigilancia frente a todo fenómeno socio-político que pueda entabrar las ruedas del progreso o, complementariamente, reducir la capacidad del Estado nacional para constituirse en el beneficiario y regulador de este proceso de progreso secular.

De esta forma puede también interpretarse el hecho de que los militares brasileros hayan preferido no poseer grandes unidades de combate, pero si grandes institutos de investigación científica y grandes "burós" de fomento del desarrollo de industrias estratégicas nacionales. Las FFAA del Brasil han estado asociadas íntimamente al nacimiento de la informática, la industria de armamentos, la petroquímica, la hidroeléctrica, la industria nuclear etc¹⁰. Las unidades o reparticiones militares son entonces focos de modernidad tecnológica que a partir de un núcleo inicial concentrado promueven la innovación más avanzada y acelerada posible en un mundo civil que las sigue más o menos a la rastra¹¹.

⁹ De Goes, *op. cit.*

¹⁰ Respecto al debate interno y al rol militar en el programa nuclear brasilero es útil referirse al artículo de Luiz Pinguelli Rosa, "Da Genese da Bomba à Política Nuclear Brasileira", en Ricardo Arnt, Org, *O Armamentismo e o Brasil*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1985.

¹¹ Renato Dagnino, "A Industria de Armamentos Brasileira: Desenvolvimento y Perspectivas" en Ricardo Arnt Org...; *O Armamentismo e o Brasil*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1985.

La función de combate no desaparece por completo, pero ella está adecuada más bien a reprimir o controlar disturbios que puedan afectar la capacidad conquistadora de la modernidad brasilera sobre sí misma y sobre su espacio geopolítico. Junto con ello, esta minimización de las grandes unidades de combate permite al Brasil mantener una operación de tranquilización permanente de sus vecinos. La imagen de un país pacífico anula cualquier referencia a un nuevo "imperialismo" en ciernes. Así, el Brasil no tiene que temer la amenaza que constituye la sensación de amenaza que pudiese generar en otros¹². Estas fuerzas armadas pequeñas y dispersas en la masa territorial brasilera son la garantía que permite la proyección no militar de los intereses brasileros en su entorno inmediato. Es la carencia relativa de una gran fuerza militar la que parece sugerir el siguiente mensaje: el Brasil es muy grande, tan grande que podría permitirse fuerzas militares aplastantemente superiores a las de todos o casi todos sus vecinos, pero no las tiene y aún pudiendo tenerlas, se abstiene. Si realmente las necesitara, las tendría, para desdicha de quien dudará de tal capacidad nacional. Pero no las tiene, y ese no tenerlas demuestra (o exhibe) que nada hay que temer de éste, puesto que, sin nada que lo obligue, se abstiene de actuar amenazantemente.

Las FFAA brasileras siguen estando dimensionadas y desplegadas para hacer frente antes que nada a dos tipos de problemas. El primero, asegurar el control el Estado sobre territorio y población. En este rubro debe incluirse la cuestión de la amenaza subversiva o los problemas de desestabilización sociopolítica¹³. Representa la puesta en acción del rol tute-

¹² Sobre el "low profile" de la política exterior del Brasil: Mónica Hirst, "La Nueva República y la Política Exterior" en *América Latina Internacional*, Vol. III, N° 8, Abril-Junio, 1986.

¹³ De Goes, *op.cit.*; Ubiratan Boyer de Macedo, "Forças Armadas: Segurança Externa o Interna?" en *Política e Estratégia*, Vol. III, N° 3, Julio-Septiembre 1985.

La potencia armada directa se mantiene como disuasivo de movimientos sociales que parezcan capaces de corroer el control del Estado sobre la nación, socavar la unidad de ésta o impulsar exitosamente formas de organización social que puedan estorbar la máquina del progreso. La potencia armada institucional se presenta como guardiana frente a cualquier movimiento dentro del Estado, la clase política y la tecnoburocracia que amenace semejantes efectos.

En segundo término, se busca mantener una presencia militar en aquellas zonas fronterizas aledañas a zonas de presión. Recientemente han adquirido gran relevancia los temores frente a un posible "derrame" de los conflictos que sacuden a Colombia, al Perú y a Surinam, así como los de un traslado del campo de operaciones del narcotráfico a dichas zonas limítrofes¹⁵. El peligro que viene más allá de las fronteras no es la agresión de un estado vecino, es en cambio, la posible filtración de conflictos civiles, al margen de la voluntad de éste¹⁶. De esta forma, en los últimos años, el ejército brasileiro desarrolla un esfuerzo intenso por asegurar la logística y el despliegue de fuerzas especiales de lucha en selva. Estas fuerzas se concentran en aquellos sectores aledaños a zonas de combate civil: Colombia, Perú, Surinám. La creación de los

¹⁴ Sobre la concepción militar brasileira en torno a su rol político ver: Antonio Carlos Pereira, "Forças Armadas e Constituição: Um Debate Necessario", en *Política e Estratégia*, Vol. III, N° 3, Julio-Septiembre, 1983. Ubiratan Boyer de Macedo, *op.cit.*

¹⁵ Oliveiros S. Ferreira, "Forças Armadas, Para Qué?" en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 3, Julio-Septiembre 1986. Ubiratan Boyer de Macedo; *op.cit.*; Jorge Grandi, "La integración, la cooperación argentino-brasilera y la disuasión nuclear desarmada", en *América Latina Internacional*, Vol.III, N° 10, Octubre-Diciembre 1986.

¹⁶ Oliveiros Ferreira, *op.cit.*, Ubiratan Boyer de Macedo; *op.cit.*

comandos de la Amazonia y del Este satisfacen dicha necesidad¹⁷.

En todo este panorama, la preocupación con rivalidades geopolíticas tradicionales pierde terreno o se transforma de signo. Tal es el caso de la relación con la Argentina, que tiende a transformarse en una vinculación crecientemente complementaria y de intereses comunes¹⁸. Incluso en la cuestión nuclear, que hubiese podido dar lugar a una especie de carrera hacia una situación de larvado "equilibrio del terror", se ha buscado diseñar mecanismos de complementación y de fiscalización mutua que prevengan la mutua suspicacia con respecto al destino último y evoluciones futuras de los programas de ambos países y especialmente los relacionados con el enriquecimiento de uranio, a partir de los cuales podría producirse una "ruptura" hacía la producción de armas atómicas¹⁹. Lo anterior se complementa con una creciente concertación en el rechazo al

¹⁷ "Northern Borders Being Strengthened" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 8, 1986.

¹⁸ Mónica Hirst, *op.cit.*; Mónica Hirst y Miguel Lengyel, "Las Relaciones con Argéntina: Primeros Síntomas de un Acercamiento Estable", *América Latina Internacional*, Vol. II, N° 6, Octubre-Diciembre, 1985. Leticia Pinheiro, "La diplomacia brasilera frente a Las Malvinas: Variaciones sobre un mismo tema", en *América Latina Internacional*, Vol. IV, N° 11, Enero-Marzo, 1987. Leticia Pinheiro, "Malvinas 1986: Variações sobre um Mesmo Tema", en *Brasil: Perspectivas Internacionais*, N° 12, Octubre-Diciembre 1986. Juan C. Brandi Aleixo, *op.cit.*

¹⁹ Luiz Pinguelli Rosa, *op.cit.*; Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985. Jorge Grandi, "La integración, la cooperación argentino-brasilera y la disuasión nuclear desarmada", en *América Latina Internacional*, Vol. III, N° 10, Octubre-Diciembre 1986. A pesar de lo señalado, aparentemente seguirían existiendo resistencias militares a la implementación de esquemas de inspección mutua de instalaciones nucleares, por el temor de dar al otro bando acceso "libre" a inteligencia sobre el desarrollo tecnológico propia en esta área: "CNEN Faces Secret Account Probe" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Febrero 12, 1987.

Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, que ambos países consideran discriminatorio para los países emergentes²⁰.

Este nuevo acercamiento Argentina se complementa con un estrechamiento de lazos con los países del Pacto Andino, lo cual revela asimismo un incremento de la importancia que se le da a los lazos de cooperación y ventaja mutua a nivel regional²¹. El Brasil deja de ver a su entorno inmediato como fuente potencial de disturbios y se enfrenta a él como fuente de nuevas oportunidades²². De esta manera, viejos alineamientos geopolíticos, como por ejemplo, el tradicional con Chile, pierden sentido y caen en desuso.²³

De esta forma, el ejército brasileiro tiende a dar más peso a sus funciones político-institucionales, a las de tipo policial o de guerra especial de baja intensidad, y, a las de promoción y fortalecimiento del avance tecnológico-industrial y científico²⁴.

En lo señalado hasta ahora podrán notarse dos hechos significativos. En primer lugar, que el discurso ha ido desplazándose progresivamente desde un punto de vista que habla de las FFAA en su totalidad a uno donde el sujeto fundamental es

²⁰ Antonio Augusto Cançado Trindade, "Posiciones Internacionales del Brasil al Nivel Unilateral", en *Estudios Internacionales*, Año XVI, N° 63, Julio-Septiembre 1983.

²¹ Alexandre de S.C. Barros, *op.cit.*; Mónica Hirst, "Balances y perspectivas de la política exterior brasileña", en *América Latina Internacional*, Vol. I, N° 1, Julio-Septiembre 1984.

²² Juan C. Brandi Aleixo, *op.cit.*

²³ Augusto Varas, *op.cit.*

²⁴ Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985. "Armaments: Survival Depends on Exports", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 3, 1983. "Army Modernization is Under Way", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Marzo 14, 1986.

el ejército. En segundo término se constata la ausencia de hipótesis de conflicto y de amenazas vinculadas a la lucha Este/Oeste y a la hipotética agresión extra-continental.

Estos dos aspectos tienen alguna relación mutua. Podemos plantear que la perspectiva "continentalista" y de defensa interna que prima hoy en día en los medios castrenses brasileros, se asocia a la reafirmación de una hegemonía del ejército sobre los procesos de planificación de la defensa nacional. Si estudiamos los planteamientos públicos de las otras ramas, se verá que éstas buscan mantener en alguna medida hipótesis de conflicto en donde la cuestión del enfrentamiento bipolar mantiene vigencia²⁵. Sin embargo, el discurso de la marina o de la Fuerza Aérea brasileras se abren paso en muy pequeña medida en la planificación global de la defensa. Es claro que el rol de estas armas adquiere una mayor dimensión e importancia en la medida en que puede institucionalizarse una perspectiva de la defensa nacional orientada a la proyección profunda de fuerzas en espacios ultramarinos. Tal proyección solo se justificaría si el Brasil tuviese algún rol que jugar en un cuadro geopolítico global. Esto requiere la demostración de que tal cuadro afecte directa e inmediatamente los intereses de seguridad militar del país en formas y ámbitos en los cuales la acción y presencia brasileras puede llegar a tener un papel relevante.

De esta manera, el abandono gradual pero decisivo del "atlantismo" y de la autoidentificación de los intereses de seguridad del Brasil con la defensa del occidente y de los Estados Unidos se relaciona estrechamente con la afirmación de la influencia ideológica y de la perspectiva de los mandos del ejército por sobre los de sus colegas de las otras ramas²⁶. El vuelco brasileros hacia el "hinterland" y hacia la seguridad

²⁵ Jorge Grandi, *op. cit.*

²⁶ Renato Dagnino, *op. cit.*

interna garantiza un despliegue que maximiza el peso y centralidad del ejército en el seno de la tecnoburocracia militar.

La cuestión de la orientación general que debe guiar a las FFAA en su conjunto se ha expresado en discusiones interarmas, que no siempre han quedado ocultas a los ojos del público en general²⁷. Los mandos del ejército y el poder político civil han buscado en más de una ocasión crear estructuras de planificación y coordinación militar que aumenten la integración vertical y horizontal de las armas. Pero estas propuestas han encontrado vigorosa resistencia en la Marina y la Fuerza Aérea (FAB). Ya bajo el régimen de Figueiredo fue abortado un proyecto de crear un comando conjunto interarmas que reemplazara a la anticuada estructura de ministerios por arma²⁸. Bajo el presidente Sarney tal resistencia se ha mantenido, mientras que por otra parte cada rama ha buscado desarrollar la máxima autosuficiencia, creando sus propias versiones internas de las demás o tratando de poner bajo su comando a unidades y reparticiones originalmente pertenecientes a las restantes. Así, el ejército ha iniciado la creación de su propia Fuerza Aérea con copiosas compras de helicópteros Super-Puma, contra la resistencia de la FAB tanto contra la idea misma como contra la opción por el equipo francés. El ejército buscaba imponer una standarización del parque de helicópteros, desafiando la preferencia de los aviadores por material de vuelo estadounidense (Sikorsky). La marina ha fortalecido gradualmente sus fuerzas de desembarque y a los fusileros navales (infantería de marina), creándose las bases de una fuerza terrestre propia de tipo "Fuerza de Despliegue Rápido"²⁹

²⁷ "Redefining Relations with the USA" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*. Abril 29, 1983.

²⁸ Clovis Brigagao, *op.cit.*

²⁹ Robert J. Branco, *The United States and Brazil: Opening a New Dialogue*, National Defence University, Fort McNair, Washington D.C., 1984.

Junto con ello ha presionado para fortalecer su propia aviación embarcada y para aumentar o mejorar sustancialmente la función, número y capacidades en materia de portaaviones. La fuerza aérea embarcada del Brasil se ha caracterizado por ser una fuerza de reconocimiento y de modestas capacidades anti-submarinas³⁰. La aspiración de la armada es de llegar a poseer una fuerza capaz de bombardeo, interdicción y apoyo a superficie de largo alcance. En la región amazónica el ejército y la marina se ha disputado el control y el poder tomar decisiones sobre las fuerzas de patrullaje fluvial. Similares tensiones se han producido entre la FAB y el ejército en torno a la cuestión del control de los sistemas de defensa anti-aérea y de la incipiente coherencia nacional.

La cuestión de la integración de las tres fuerzas también se ha focalizado con la aparición de capacidades técnicas que permiten conectarlas por medios computacionales y el desarrollo de modernos medios espaciales de comunicación, control y comando encarnados, por ejemplo, en el proyectado satélite militar que deberá ser lanzado a principios de la próxima década³¹.

En todo caso, es digno de subrayar que estas disputas, vistas en su conjunto, parecen demostrar que la cuestión de las hipótesis de amenaza se subordina con frecuencia, a las aspiraciones y proyectos de engrandecimiento institucional de las respectivas ramas. En sus disputas por poder y recursos, los intelectuales de cada una de ellas deben organizar un discurso que dé plausibilidad y verosimilitud retórica a sus demandas, presentándolas como respuestas a peligros que solo la satisfacción de las aspiraciones en ellas fundamentadas permitiría enfrentar con éxito.

³⁰ Oliveiros Ferreira, *op.cit.*, "Navy and Air Force Call for a Big Increase in Military Spending" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Mayo 28 1982.

³¹ "Armed Forces to Get US\$ 250 m. a Year", *Brazil Report/Latin American Research Reports*, Agosto 14, 1986.

Creemos que el elemento que fundamenta e inspira estas aspiraciones corporativas tiene una doble cara: la del interés de grupo para mantener su capacidad de influencia y veto político en el seno del estado y aquella constituida por las diversas interpretaciones de aquel camino que pueda maximizar la capacidad castrense para dinamizar el desarrollo de la potencia nacional, o sea del poder del estado en el seno del mundo de la modernidad tecnológico-industrial³². Las dos lógicas señaladas se combinan de maneras no siempre consistentes. Ambas pueden dar lugar a requerimientos divergentes y contrapuestos.

Un ejemplo claro de esta ambigua relación entre desarrollo de la capacidad política castrense y necesidades del progreso es el debate en torno a la cuestión de la conscripción militar.

Desde el punto de vista de la modernización militar strictu-sensu, la tendencia de la opinión castrense es cada vez más proclive a la idea de un ejército de cuadros, compuesto por pequeñas unidades altamente entrenadas y eficientes, que compongan un esqueleto básico sobre el cual se articularía en una emergencia la movilización nacional más amplia de reclutas y reservistas³³. La creación y fortalecimiento de cuerpos especiales, brigadas de lucha en la selva, paracaidistas, fusileros navales, cuerpos de ingenieros altamente sofisticados, etc., son una expresión de esta línea de desarrollo³⁴.

Por otra parte, cuando en el Congreso brasilero se ha propuesto desechar la conscripción militar por obsoleta y carente de justificación en el cuadro de esta modernización y ultra-profesionalización militar, las FFAA en su conjunto se han opuesto. En este caso, las necesidades de una modernización de estrictamente ligada a la eficacia combativa, se subordina a un

³² Renato Dagnino, *op.cit.*

³³ Oliveiros Ferreira, *op.cit.*

³⁴ Clovis Brigagao, "A Cultura dos Riscos" en Ricardo Arnt, Org, *O Armamentismo e o Brasil*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1985.

cálculo político-cultural que ve en la conscripción un pilar fundamental de la afirmación de la misión civilizadora y nacionalizadora (de construcción de la nación) de las FFAA³⁵. La integración del recluta a los cuarteles viene a ser el mecanismo de una pedagogía de lo nacional y del valor de lo patrio visto a través del lente castrense. Con esa pedagogía, las masas pueden ser de alguna manera educadas en el civismo estatal. La conscripción, más que formar buenos soldados, busca domesticar a ese mundo aún ajeno: el de lo popular vernáculo, que la civilización del progreso difícilmente asimila y a la cual teme con tanta intimidación como con ella convive. La conscripción se convierte en una instancia donde a través de una cierta microfísica del poder ese mundo "pagano" del sertão, de la favela, de la amazonia se re-moldea para producir un sujeto interpellable por el discurso del estado-nación, dispuesto a acatarlo y acatar sus formas propias de legalidad y acción colectiva, sus disciplinas y sus orientaciones motivacionales típicas. La amenaza secular y latente del "otro" sobre la modernidad del progreso es en este caso un temor mucho más fuerte y profundo que la que podría estar representada por una merma de la capacidad estrictamente operacional de las unidades de combate. La persistencia de la adhesión a la conscripción nos revela que aún hoy el militar brasileño ve más prioritario luchar en contra de la "barbarie" a través de esa arma privilegiada que es el cuartel-escuela, que un hipotético incremento de la eficiencia del uso de la fuerza bélica. Es una inconsciente confesión de que el enemigo más acuciante no acecha detrás de una frontera o al final de un continente lejano, sino que en el mismo corazón ambivalente de la formación socio-cultural nacional, donde la tentación disolvente del patriarcalismo social corroe secularmente los esfuerzos por construir una forma de vida pública racional/burocrática/universalista.

³⁵ "Cavagnari Reviews Role of the Army" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 4, 1987.

Ahora bien, a pesar que el eje principal de los temores de las FFAA y sobre todo del ejército sigue manteniéndose cercano a la cuestión del miedo a la "barbarie" interna, en los últimos años se abren paso incipiente concepciones concordantes con una visión tercermundista de la seguridad socio-económica. Tradicionalmente, las FFAA del continente y entre ellas las brasileras han sido refractarias a aceptar discursos críticos de filiación marxista o reformista que pretendían desplazar la percepción de amenazas de las cuestiones militares clásicas y de la temática de la agresión "ideológica", hacia los tópicos de la desestabilización generada por las relaciones del Brasil con la economía política mundial³⁶. Ha sido muy lento y difícil el camino que tales preocupaciones han debido seguir para filtrarse en los cuarteles. Sin embargo, más que el discurso o la prédica de los intelectuales críticos, ha sido el masivo peso de la deuda externa y sus efectos disolventes sobre la convivencia nacional, lo que ha abierto brechas por las cuales un cierto discurso anti-imperialista (aunque no desde su vertiente izquierdista) se ha ido haciendo presente entre la oficialidad³⁷. El hecho de que una cuestión estrictamente financiera, en principio, pudiese afectar tan seriamente el "frente interno" y la capacidad de las FFAA para llevar adelante ciertos ambiciosos planes de modernización, ha convertido la cuestión de la dependencia económica y de las relaciones con la banca internacional en asunto de seguridad militar. Tanto por sus efectos presupuestarios directos, como por la vía de los disturbios sociales que induce, la cuestión de la deuda ha abierto la posibilidad de una nueva desilusión castrense con un cosmopolitismo que ligase la suerte del desarrollo nacional a los avatares del mercado capitalista mundial. En cierta forma, ya bajo Figueredo, se

³⁶ Riordan Roett, "Panorama de las relaciones políticas y de seguridad del área del Atlántico como consecuencia del trastorno económico" en *Estudios Internacionales*, Año XIX, N° 73, Enero-Marzo 1986.

³⁷ Alexandre de S.C. Barros, *op. cit.*

empezó a constatar que los economistas liberales ortodoxos perdían audiencia y credibilidad en las filas, mientras ganaban presencia formas renovadas de cierto nacionalismo económico, más cercanas al autarquismo de entre guerras y al "ethos" proteccionista del Estado Novo y del desarrollismo nacional de los años cuarenta y cincuenta que a las ideas de la escuela de Delfim Netto.

Aunque no se trata de la eclosión de un populismo militar, (de hecho la hostilidad castrense a los populismos tradicionales o renovados no ha decaído), sí podemos hallarnos en presencia de los inicios de la internalización por parte de los militares de una visión que acepte problematizar como peligros de seguridad los factores desestabilizantes presentes en las relaciones económicas internacionales. Para las FFAA brasileñas, este reconocimiento entraña un difícil problema de posicionamiento práctico. Por definición, la cuestión de la deuda cae fuera del campo de su competencia profesional. Los protagonistas institucionales "naturales" son otros: la Cancillería y los Ministerios de Hacienda y Planeamiento. Pero, aún así, la preocupación militar se ve azuzada por la inminencia y la gravedad de los efectos del curso seguido por los acontecimientos económico-financieros. Esto no deja de crear un desafío al pensamiento castrense brasileiro, que debe, por un lado, asimilar las consecuencias del reconocimiento a que aludimos, y por otro, demarcarse de cualquier solución o planteamiento populista o rupturista que socavara la vinculación global del Brasil con el gran mundo externo del progreso material y tecnológico. En otras palabras se trata de evitar "peruanizar" al país, evadiendo al mismo tiempo las consecuencias a la venezolana de una disciplina ortodoxa implementada en aras de la buena relación con las potencias financieras de este mundo.

En todo caso, tal reconceptualización de los problemas financieros como amenazas de seguridad, puede llevar a las FFAA brasileñas a intentar una nueva expansión de su rol, exigiendo en un futuro muy cercano un papel protagónico en la definición de la postura negociadora del Brasil ante la banca internacional y en el diseño e implementación de políticas

internas para hacer frente a las consecuencias de los ajustes que se hagan.

Hemos concluido una visión panorámica de las cuestiones que más afectan en la actualidad a las FFAA brasileras. Desagregaremos el tratamiento de dichas cuestiones por rama, viendo como cada una de ellas tiene una forma diferente de ver y representar la cuestión de las amenazas para la seguridad nacional.

LA AVIACION BRASILEIRA: ENTRE LA LIBERTAD Y LA NECESIDAD

Tradicionalmente la FAB ha sido la más pronorteamericana de las ramas de la defensa nacional brasileras. ¿A qué se debe esta actitud, abandonada hace ya tiempo por sus colegas de la marina y del ejército de tierra?

Podemos aventurar una hipótesis. Debemos recordar que el elemento articulador de las aspiraciones/temores de las instituciones castrenses brasileras es la tutela de la modernización y del progreso material-tecnológico del estado-nación. La participación de cada rama en esta tutela, dependerá del grado en que los paquetes tecnológicos y el modus operandi propio de cada una de ellas pueda ser convocado y requerido por el conjunto de opciones de desarrollo tomados por la economía/estado. En el modelo de inserción hegemónico por el ejército, el rol de la aviación es la de un servicio de apoyo logístico y táctico en operaciones de baja intensidad. Tal conjunto de operaciones no requiere de un desarrollo mayor de la sofisticación ni del tamaño del parque y de la dotación tecnológica de la FAB. De hecho, se privilegia el parque de helicópteros, transportes y aviones como el Xavante, de capacidades anti-subversivas y de apoyo táctico cercano. Estos paquetes tecnológicos limitan el desarrollo de una fuerza aérea de gran alcance, autonomía, proyección, potencia de fuego y vanguardismo tecnológico. De esta forma, el papel de polo de innovación de alta tecnología se ve severamente restringido, con

lo cual la FAB podría verse amenazada en su identidad de "fuerza de progreso". Su modesto rol de apoyo la podría condenar al mismo callejón sin salida que históricamente sufrieron las fuerzas irregulares del interior o las guardias estaduais. No debe olvidarse que en el sistema de 1889, las FFAA brasileras debían competir de igual a igual con las milicias locales, las cuales podrán anular la capacidad de presión de las FFAA regulares, como más de una vez ocurriera en tiempo de la república oligárquica y en los años treinta. Estas fuerzas representan el anti-modelo de lo que las FFAA brasileras querían ser y devinieron. En vez de representantes vanguardistas ilustradas del estado central y de la modernización burocrática, eran las defensoras de la sociedad civil realmente existente, de los poderes patrimonialistas locales. Suficientes para la función política de seguridad interna que se les encomendara y para el equilibramiento de las facciones oligárquicas, eran incapaces y no estaba en sus intereses o proyectos la construcción de un poder nacional centralizado. Defensoras del coronelismo y neutralizadoras del estado federal, ellas estuvieron mucho tiempo bloqueando el camino para que las FFAA regulares pudiesen ejercer con toda libertad su función de inductores neo-bismarckianos del poder nacional.

Las FFAA nacionales desarrollan su perfil e identidad en la medida en que se desembarazan de esta competencia y pueden poner todo su peso detrás de los grandes proyectos como Volta Redonda, Petrobras, Brasilia, la Transamazónica, Itaipú, o Angra.³⁸

En todo caso, esta identidad corporativa siempre tuvo como su sombra el fantasma del parroquialismo militar, de la conformidad con las tareas "suficientes" y "modestas" de la defensa de un país que poco debía temer de sus vecinos o de potencias lejanas. Este conformismo era el que hubiese podido hundir a los militares brasileros en el mero "coronelismo". Para ello, ha sido siempre necesario darse tareas colosales de

³⁸ McCann, *op.cit.*; Lachman, *op.cit.*

construcción de la modernidad. En el caso de la FAB, el Xavante o el Bandeirante (avión de transporte ligero y reconocimiento) y aún el F-5 de fabricación norteamericana representaban el temor: el temor a verse excluidos de la función vanguardista de las FFAA como un todo, de compartir el destino indeseable de las fuerzas militares del parroquialismo, de caer en la intrascendencia de lo meramente "suficiente" y así verse desplazadas de una verdadera y real participación orgánica en las funciones reales del aparato castrense del estado. Era el peligro de quedar excluidos del cuerpo místico del progreso, que era el que les prestaba la armazón de su persona (identidad) pública, su discurso auto-justificatorio propio e intransferible, su arquitectura ontológica en el mundo de la subjetividad comunicativamente constituida de la política nacional.

Para poder salir de ese impasse de la *raison d'être* corporativa, resulta preciso plantear un esquema de desarrollo profesional que rompa con el universo de lo suficiente. Es preciso constituir una alternativa sobre la base de lo superfluo y constituirlo como necesario. Se trata de buscar una doctrina del poder aéreo que requiera formas de desarrollo tecnológico que deban caer "obviamente" en la esfera de competencia de la FAB. Pero para poder justificar tal desarrollo es preciso también plantearse misiones posibles que fundamentarían la necesidad de darle al Brasil las capacidades tecnológicas nacionales para hacer frente a tales desafíos. El problema es que en tal caso, debería ser posible demostrar que el Brasil tiene tareas y misiones geopolíticas de una envergadura tal que requieran, por ejemplo, el desarrollo de sistemas de defensa antiaérea de alta sofisticación, de cazas de superioridad aérea, de cisternas para reabastecer cazabombarderos en pleno vuelo, de escuadrillas de logística pesada, e incluso de fuerzas de coherencia.

Ahora bien, es claro que en la economía del discurso se hace difícil ver qué cosa podría pretender el Brasil que requiriera todo ese armamento. Las ambiciones o temores del ejército o de la clase política brasilera están muy cerca del territorio

continental de la nación, dentro de sus fronteras. Una fuerza aérea con capacidades estratégicas o de altísima sofisticación carece de blanco verosímil, salvo en las hipótesis más extremas en el peor de los mundos posibles ("worst case analysis"). Es aquí donde aparece la figura de los Estados Unidos como foco catalizador que hace posible convencer a la élite castrense y gobernantes, que esas tareas son las mismas que se insertan dentro de una división del trabajo estratégico con una potencia cuyas posibilidades tienen el radio de acción y la capacidad necesaria para suscitar una movilización científico-tecnológica como la requerida.

Sentirse o decirse parte del sistema de seguridad como el estadounidense aclara los cielos de la FAB. Le da un horizonte de tareas nacionales en las cuales la función dinamizadora de la alta tecnología puede hacer sentido a una nación amenazada por la escasez. De esta forma, aceptar y propalar las percepciones norteamericanas sobre una amenaza soviética sobre el Atlántico Sur y las vías de comunicación entre el Medio Oriente y el Hemisferio Occidental, permite presentar como necesaria una alianza o una detente mínima con las armas homólogas estadounidenses. Por lo menos, puede requerirse una cierta interoperabilidad, maniobras conjuntas o entrenamiento de personal en las instalaciones de la USAF. Pero puede también exigirse un despliegue y compromisos nacionales que permitan dar vuelo discursivo a proyectos de desarrollo tecnológico que la FAB pueda reclamar legítimamente como de su competencia.

Así, tras la Guerra de las Malvinas, la FAB promovió activamente la idea de un sistema defensivo del Atlántico Sur con los Estados Unidos, a través de bases conjuntas en las Islas Trinidad y Santiago de Noronha, que de haberse instalado hubieran abierto la necesidad de que la aviación brasilera tuviese acceso a equipos antisubmarinos sofisticados, aviones de

mayor radio de acción y unidades de penetración más actualizadas tecnológicamente³⁹.

El discurso estratégico norteamericano se adecúa a las necesidades corporativas de la FAB. Este discurso le permite promover la creación de un interés nacional en la proyección profunda de la fuerza y en el control oceánico. La alianza con Estados Unidos se convierte en la vía real hacía el progreso.

Pero el costo de esta alianza implica construir las percepciones de amenaza bajo la óptica norteamericana, asumir esa óptica y tomar un lugar en ella. En esta perspectiva, el Brasil podría constituirse en la potencia delegada de la alianza occidental en el Atlántico Meridional, reemplazando a un Portugal volcado hacia Europa y a una Sudáfrica aislada políticamente. En ese rol de socio occidental, el Brasil podría recibir un apoyo y una asistencia de gran envergadura, que le permitiría penetrar en el Africa sub-sahariana, complementando estratégicamente (o sea con argumentos militares), la labor de penetración industrial y económica emprendida ya desde principios de los años setenta. Esto requiere una visión superior del rol militar futuro del Brasil, que sale del provincialismo sudamericano para proyectarse como potencia mediana a nivel transcontinental, con el apoyo de Washington.

Esto implica presentar a la Unión Soviética y sus aliados en una estrategia de estrangulamiento de las rutas marítimas y de penetración en las zonas ribereñas del océano, a fin de adquirir puntos de apoyo para proyectar su fuerza en la cuenca oceánica y asfixiar el comercio petrolero de occidente. Tal interpretación renueva y actualiza los viejos supuestos de la defensa hemisférica de los años cuarenta, sobre los hombros de una drástica re y sobrevaloración del desarrollo naval de la Unión Soviética, de las capacidades aerotransportadas de Cuba y de la importancia política de los aliados de Moscú y La Habana en Angola, Mozambique, Etiopía y Guinea-Bissau.

³⁹ "Redefining Relations with the USA" *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983.

Estas necesidades corporativas que requieren fundamentar el impulso a una alta tecnología no subordinada a las necesidades del ejército de tierra en una amenaza de gran envergadura cuyo foco sería una gran potencia y cuyos instrumentos serían precisamente los sofisticados recursos que dicha gran potencia puede poner en acción, lleva a que la FAB haya sido un elemento de apoyo muy importante al interior de las FFAA para aquellos sectores políticos y económicos que han abogado hasta fines del régimen militar por una orientación "atlantista" para la estrategia y la geopolítica brasileras. Asimismo, los lobbies de vendedores de armas norteamericanos han hallado en el arma aérea sus mejores aliados, como se ilustra en el caso de la resistidísima decisión del gobierno de Figueredo de comprar los helicópteros de la Aerospatiale y montar la industria local de helicópteros sobre la base de tecnología francesa. La FAB luchó por favorecer a la Sikorsky y cuando asumió el Presidente Sarney volvió a intentar revertir las decisiones tomadas previamente. Asimismo, la FAB fue el arma que más apoyó y abogó por firmar e implementar el "Memorándum de Entendimiento para la Cooperación Militar con los Estados Unidos", acordado en 1984, a pesar del escepticismo y resistencias dentro del ejército de tierra⁴⁰. De hecho, la muy escasa utilización de los mecanismos contemplados en este "Memorándum" ha corrido a cargo de la FAB, la cual ha obtenido asistencia técnica de la Fuerza Aerea de

⁴⁰ Sobre este Memorándum, la historia de su negociación y los alineamientos que se produjeron en torno a él: Paulo Kramer, "As Relações Militares entre Brasil e os Estados Unidos" en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 1, Enero-Marzo, 1986; también: Fernando Bustamante, "Las transferencias de tecnología militar desde Estados Unidos al Brasil", *Documento de Trabajo*, N° 335, FLACSO-Santiago, 1987. Mónica Hirst, "Balances y perspectivas de la política exterior brasileña; en *América Latina Internacional*, Vol. I, N° 1, Julio-Septiembre 1984. "Redefining the relations with the USA" en *Brazil Report/ Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983. "The Controversy Over Reagan's Visit", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 7, 1983.

Estados Unidos para la instalación de un moderno sistema de defensa antiáereo y de detección temprana de incursiones aéreas⁴¹.

Sin embargo, este sistema mismo, muestra las serias dificultades que tiene la FAB para lograr sus objetivos y aún cuando obtiene lo que desea, debe someter su utilización y despliegue a prioridades extrínsecas a sus propósitos originales. El caso de SINDACTA y del sistema misilístico de defensa antiáerea computerizada son una prueba de ello. Dado su nivel de sofisticación y sus características técnicas, dicho sistema hacía sentido en la perspectiva de detener una penetración masiva de un enemigo muy avanzado tecnológicamente. Asimismo suponía que la vigilancia debía tener un carácter de avanzada, buscando detectar al enemigo relativamente lejos de las fronteras y costas brasileras. Lo lógico era instalar el sistema en las zonas limítrofes o sobre un horizonte oceánico, según fuera la dirección del ataque principal que se temía (un enemigo regional o extra-hemisférico respectivamente). Pero no se hizo ni lo uno ni lo otro. Las presiones de Itamaraty y la concepción del ejército de una defensa dispersa, escalonada en profundidad y no provocativa en la frontera sur (con Argentina y Uruguay), y en la Amazonia sobre la base de comandos altamente móviles, ligeros y entrenados, hacían contraindicado un sistema de defensa que podía desatar una carrera de armamentos y de amenazas/contra-amenazas con los países vecinos. El desideratum militar de no sufrir amenazas derivadas de una imagen propia amenazante, anulaba la utilidad de los sistemas señalados. Por otra parte, la perspectiva "atlantista", tan fuerte en la FAB, había sido ya superada en los años setenta, dentro de las otras armas. En la ausencia de una percepción compartida respecto a la amenaza extra-continental, los aviadores brasileros se quedaron con un sistema sobredimensionado para las tareas efectivas que tenían que cumplir. Los sistemas de

⁴¹ "Redefining Relations with the USA" *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983.

alerta y combate antiaéreo terminaron desplegados en la defensa del triángulo Brasilia-Sao Paulo-Río de Janeiro, en el corazón del país. En esta configuración, su objetivo principal era la defensa del núcleo político e industrial del Brasil de una amenaza que ningún país vecino está en condiciones de afrontar a esa profundidad. Baste recordar como la aviación argentina padeció de serios problemas de alcance y eficacia operativa a los radios de acción harto más modestos en que debió operar en la Guerra de las Malvinas. Al mismo tiempo que perdía gran parte de su posible eficacia como instrumento de control oceánico y de apoyo a la penetración aeronaval profunda. De hecho, oficiales brasileros han revelado que los sistemas señalados, al estar retirados hacia el continente, son incapaces a estas alturas, de vigilar adecuadamente incluso las aguas territoriales y el aire sobre ellas. De esta forma, la FAB posee un instrumento muy avanzado para los estándares latinoamericanos, pero cuya utilidad nada tiene que ver con las necesidades de una estrategia aérea coherente, sino que se halla sometida a una política internacional y a una estrategia de tierra para la cual no fue diseñado.

Así, aún cuando el reciclaje para consumo local de las ideas norteamericanas sobre las amenazas contra el hemisferio y el Brasil, sirven a las necesidades y deseos de la FAB, incluso en sus éxitos parciales, ellas solo logran para la aviación algunos equipos y algunas inserciones privilegiadas en el ámbito de la tecnoestructura estatista, pero están lejos de constituir el elemento doctrinario real de un discurso eficaz de la defensa nacional. Metafóricamente podría decirse que la aviación brasilerá logra a lo más insertar ciertas palabras en el discurso castrense nacional pero ellas operan como injertos no-significantes en frases de cuyo sentido no participan y del cual no forman parte. Operan como prestamos lexicales en construcciones lingüísticas que pertenecen a otro código.

LA MARINA BRASILEIRA, LA PROYECCION AVANZADA COMO PROYECTO DE AUTONOMIA

A primera vista podría parecer que la postura de la Armada del Brasil se halla próxima a la de la Fuerza Aérea. En efecto, así ha ocurrido históricamente. A partir de la Guerra de las Malvinas, esta tendencia se pronuncia aún más, constatándose un progresivo alejamiento con respecto a las posiciones atlantistas, y, más concretamente, un enfriamiento del deseo de cercanía con el aparato militar de los Estados Unidos⁴².

A pesar de ello, la armada brasileira no se ha resignado a verse como un mero apoyo a las misiones de la infantería. El ejército está sobre todo interesado en contar con un apoyo logístico tanto oceánico como fluvial. La predominancia de esta arma en la planificación de la defensa nacional ha llevado a un descuido de sus capacidades de combate y de penetración profunda⁴³. Para un país con las dimensiones y costas del Brasil, su marina es liviana y reducida, lo cual sólo puede entenderse por la poca prioridad otorgada a misiones de largo alcance que pudiesen requerir la construcción de una potencia naval en forma"y con capacidades de gran envergadura.

Sin embargo, al igual que la FAB, la marina brasileira desea contar con las capacidades para un sistema de defensa oceánica avanzada y con la posibilidad de desarrollar una escuadra de aguas profundas⁴⁴. Al igual que los aviadores, los marinos brasileiros consideran que su rol como guardianes-impulsores de la modernización estatal solo se verá cautelada en

⁴² Robert J. Branco, *The United States and Brazil: Opening a New Dialogue*, National Defence University, Fort McNair, Washington D.C., 1984.

⁴³ "Navy and Air Force Call for Big Increase in Military Spending" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Mayo 28, 1982.

⁴⁴ "Generals Demand a Tougher Stand on South Atlantic" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 23, 1982.

la medida en que sean capaces de definir un perfil del arma que requiera la creación y puesta bajo su tutela de capacidades tecnológicas nacionales de avanzada. Por ello es que la marina ha sido decidida impulsora del proyecto del submarino nuclear y del uso militar de la energía del átomo. Es tal vez el arma que puede plantear usos militares más claros y asequibles para la tecnología nuclear, vinculándola a sus propósitos específicos institucionales. El uso naval de reactores nucleares no tiene contrapartes terrestres o aéreas análogas, aparte del por ahora vedado desarrollo de armas de destrucción masiva.

Idealmente, la armada brasilera gustaría desarrollar una capacidad oceánica, al menos en el marco del Atlántico Sur, apoyándose para ello en bases en las Islas de Ascensión, Santa Helena, Tristan de Cunha, Fernando de Noronha y Trinidad. Estas bases serían la espina dorsal de un sistema de alerta temprana y sofisticada guerra antisubmarina, que podría permitir al Brasil defenderse detrás del horizonte⁴⁵. De acuerdo a esta visión navalista, el Brasil debería ser capaz de detener cualquier amenaza de ultramar mucho antes de que ésta llegue hasta las inmediaciones del continente. Dada la velocidad y capacidad de penetración de los medios de guerra modernos, la defensa costera y terrestre sería incapaz de reaccionar a tiempo y adecuadamente sin contar con un dispositivo avanzado de defensa y reacción.

Originalmente la armada del Brasil inhibió su aspiración institucional de contar con una capacidad oceánica profunda. Ello en el contexto del conflicto Este/Oeste. En él, el rol de la armada del Brasil sería la de ser un socio de Occidente y de los Estados Unidos, que podría patrullar los accesos al Atlántico meridional en caso de conflicto entre los grandes bloques. De hecho éste es el rol que se intentó darle durante la IIa. Guerra Mundial, aunque los brasileros tuviesen muy poco éxito frente a los submarinos alemanes. Este recuerdo lleva a la rama naval brasilera a presionar para que se le den los medios que le

⁴⁵ Robert J. Branco, *op.cit.*

permitan crearse capacidades que la hagan mínimamente competente en caso de tener que enfrentar a una potencia extracontinental tecnológicamente avanzada, aún si en el proceso Brasil se halla sostenido por los Estados Unidos e Inglaterra.

En todo caso, la marina tendía a ver su rol como el de un buen jugador de equipo, más que como el aparato de un proyecto nacional autónomo. En esto se aferraba a una vieja tradición pro-anglosajona de la armada del Brasil, ajena al nacionalismo nativista y autosuficiente.

Sin embargo, y a pesar de lo antes señalado, sobre todo a partir de 1982, se percibe un neto deslizamiento en el discurso naval brasileiro. Se esfuman las alusiones a una asociación con los Estados Unidos y el destino del dispositivo naval nacional queda en suspenso⁴⁶.

Este distanciamiento no representa de ninguna manera un viraje hacia una postura anti-norteamericana. Aunque el Brasil busca marginarse del conflicto bipolar y evitar que el Atlántico Sur se covierta en escenario "caliente" de la confrontación entre las superpotencias, tampoco renuncia a mantener la alianza militar con los Estados Unidos como una última opción en caso de un conflicto mundial que amenace la seguridad de las vías marítimas de comunicación del país⁴⁷. Pero, el alineamiento del Brasil solo sería implícito en tiempos de paz y no debería ser un obstáculo para mantener y aumentar la flexibilidad

⁴⁶ Robert J. Branco, *op. cit.*, "Navy and Air Force call for Big Increase in Military Spending" en *Brazil Report/ Latin American Regional Reports*, Mayo 28, 1982.

⁴⁷ Robert J. Branco, *op.cit.*, L. de A. Nogueira Porto, "A Política Exterior: da Independência a o 'Pragmatismo'", en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 2, Abril-Junio, 1986. Paulo Kramer, *op.cit.*

operacional y política en aras de una prosecución "secularizada" del interés nacional.⁴⁸

Ahora será preciso explicar porque la marina, a pesar de tener las mismas aspiraciones que la aviación por evitar quedar desplazada o subordinada en la función tutelar de una cierta civilización "moderna", no se aferra a las esperanzas de una coalición con las FFAA estadounidenses ni se identifica con sus imágenes de amenaza.

Creemos que pueden plantearse varias hipótesis. En primer lugar la guerra de las Malvinas demostró que las modernas flotas pueden operar a gran distancia de sus puertos con un mínimo de apoyo local. Si una armada relativamente menor como la británica pudo proyectar su poder hasta un área remota del Atlántico Sur, con muchísima más razón la norteamericana podrá operar en dichas aguas sin requerir de grandes soportes en los países del área. La propia conducta argentina que desembocó en la guerra de las Malvinas, por otra parte, convenció a los estadounidenses que en el largo plazo no podían confiar en los países sudamericanos, afectados por su siempre cambiante política local. Esto lleva a los Estados Unidos y sus aliados de la OTAN a intentar construir capacidades y alianzas militares que no requieren prioritariamente la cooperación latinoamericana. La evolución de la doctrina norteamericana de proyección de fuerzas navales en profundidad tiende a enfatizar la capacidad para intervenir masivamente en cualquier escenario estratégico sin necesidad de bases avanzadas o de aliados preposicionados. Los Estados Unidos han ido avanzando hacia una concepción cada vez más autosuficiente del poder naval que crecientemente deja fuera de sus cálculos la necesidad o conveniencia de apoyarse en aliados locales. Lo que Estados Unidos busca, precisamente y a partir de sus amargas experiencia en conflictos regionales en el Tercer Mundo, es tener las

⁴⁸ Robert J. Branco, *op. cit.*, Alexandre de S.C. Barros, "O Futuro das Relações Brasil-Estados Unidos: Oportunidades e Questões de Segurança" en *Política e Estratégia*, Vol. IV, N° 1, Enero-Marzo, 1986.

manos libres para actuar sin verse obligado a depender de las decisiones de terceros países potencialmente poco confiables. El Brasil, junto con todos los países latinoamericanos figuran, sin duda, en la lista de estos posibles aliados poco confiables que no tienen capacidades militar-tecnológicas interesantes ni garantizan la estabilidad y "cordura" de sus voluntades y compromisos nacionales.

De esta manera, la armada brasilera ha podido percatarse de que un "desarrollo dependiente asociado" de occidente no es una hipótesis muy factible y que es difícil que el aporte naval brasilero pudiese llegar a ser significativo dentro de los planes operativos de alguna de las potencias marítimas más desarrolladas. En otras palabras, se esfuma la verosimilitud de que la marina brasilera pudiese tener algo que ofrecer a la de los EE.UU., algo que ésta no pudiese obtener autarquicamente y sin el costo de las dependencias que impone todo aliado dotado de voluntad propia.

Por otra parte, y en segundo término, la construcción de una armada pesada chocaba frontalmente con una de las prioridades fundamentales de Itamaraty y del Ministerio de Guerra, en especial a partir de 1979. La idea de una flota moderna y de grandes dimensiones no podía dejar de tener consecuencias para la ansiada pacificación y neutralización de las fronteras meridionales. Por mucho que la idea de una flota oceánica se justificara con la amenaza soviética, la Argentina (y el Uruguay) no podrían dejar de ver este desarrollo como un desafío que pondría en entredicho todas las operaciones destinadas a crear un clima de confianza mutua. La importancia de este factor creció aún más a partir de la toma del gobierno por parte del presidente Sarney, para quién la entente con Buenos Aires ha sido una piedra fundamental de su política. Más grave aún, un "desarrollo dependiente asociado" de la capacidad naval brasilera hubiese suscitado el fantasma de un acuerdo anglo-brasilero/estadounidense para desarrollar un sistema de defensa colectivo en el Atlantico Sur, el cual dejaría fuera a la Argentina y que podría ser eventualmente usado para

presionarla y arrinconarla. Todo ello habría dado al traste con la orientación integracionista y la profundización de la concertación regional que buscaba la administración brasilera. De esta forma, la armada no podía seguir utilizando su esquema discursivo tradicional para presionar sobre el estado. Debía buscar reformular la fundamentación legítimamente de sus aspiraciones modernizantes y tecnológicas en una clave que no le exigiese postular alianzas permanentes y estrechas con los EE.UU. y sus socios británicos. Los viejos discursos de la amenaza extra-hemisférica llevaban a consecuencias prácticas que podían provocar reales amenazas sobre el Brasil, dados sus nuevos objetivos y condiciones de posibilidad, afianzadas en la desactivación de cualquier conflicto con países vecinos.

Finalmente, no debe olvidarse que a partir de 1982 el fisco brasilero afrontó la crisis de la deuda y ello llevó a hacer más difícil que nunca plantear un reequipamiento drástico de la escuadra. La necesidad de afrontar la indispensable austeridad llevó a procurar financiar de preferencia aquellos desarrollos que se relacionaban con los problemas cotidianos de la defensa nacional y que podían tener una relación de costo-beneficio más palpable a corto plazo. Prepararse para enfrentar una hipotética amenaza oceánica con un arma aero-naval embarcada de altísimo costo no parece tan atractivo ni apremiante como entrenar comandos especializados en interceptar guerrilleros en la fronteras de Perú y Colombia. Los guerrilleros están aquí y ahora y la anti-guerrilla es sin duda más económica que nuevos portaviones. En cambio, el enemigo extra-continental está remoto en el tiempo, en el espacio y en la verosimilitud.

Al igual que en el caso de la FAB, la armada brasilera ha debido contentarse con soluciones parciales a su problema de modernización. Su interés en el proyecto del avión táctico AMX, por ejemplo, es el sucedaneo de un proyecto más ambicioso de formación de una fuerza aeronaval de tareas.

En todo caso, los procesos que acabamos de describir sirvieron para que la armada brasilera desvinculara más rápidamente y más profundamente su pensamiento y su autopercepción de los lazos con los Estados Unidos. Esta desvincula-

ción se hizo especialmente notoria a partir de 1982. A esa fecha se hallaban avanzadas conversaciones entre la marina, la fuerza aérea y los Estados Unidos para establecer una importante base en la Isla Trinidad⁴⁹. Estas bases deberían estar a cargo de la marina y de la FAB, en el entendido que las FFAA norteamericanas tendrían acceso a ellas en caso de alguna emergencia. Con posterioridad a 1982, la armada del Brasil se retractó de las negociaciones, lo cual incidentalmente, parece haber provocados conflictos con la fuerza aérea, aún entusiasmada con el proyecto⁵⁰.

Ahora bien, el problema de la armada brasilera estriba en que, si bien, por las razones antes señaladas, ya no era factible insistir en un esquema de alianza hemisférica anti-soviética, no tenía las alternativas que se le abrían al ejército: seguridad interna, control y tutelaje político del Estado, colonización amazónica y lucha anti-guerrillera. La armada se hallaba particularmente mal perfilada para tener un rol protagónico en tal tipo de empresas, en las cuales no podía aspirar sino a un rol de apoyo. Como consecuencia, la armada se veía empujada a buscar una reformulación internacionalmente autónoma de su proyecto de construcción de la potencia tecnológica de avanzada del estado brasilero. De esta forma, la marina del Brasil ha ido buscando aquellos espacios en la tecnoestructura que le permiten mantener un protagonismo en el esfuerzo de profundización de la modernización, pero buscando al mismo tiempo que estas parcelas tecno-industriales se vinculen de alguna manera a la creación a largo plazo de capacidades militares de alcance estratégico. Así, ha sido importantísimo el rol de la armada en empujar un programa nuclear paralelo que eventualmente puede llegar a permitir al

⁴⁹ Redefining Relations with the USA", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Abril 29, 1983.

⁵⁰ *Ibid.*

Brasil la aplicación de la energía del átomo a usos militares, como en la construcción de un submarino nuclear⁵¹.

Pero la postura de la marina brasilera puede caracterizarse de manera un poco más precisa. Se trata ante todo de ir sentando las bases a largo plazo para que el Brasil puede replantearse la posibilidad de adquirir una capacidad relativamente autónoma de proyección de fuerzas de largo alcance y para defender su espacio marítimo inmediato frente a amenazas de escuadras de países desarrollados. Este proyecto busca alejar al Brasil de una situación "argentina". La amenaza es redefinida en términos más amplios: el Brasil debería ser capaz de tener los medios militares de una política de defensa que pudiese ser capaz de afirmarse en alguna medida contra cualquier gran potencia marítima, tecnológicamente avanzada. No se trata de que exista *ahora* una amenaza concreta o un conflicto latente con alguna de ellas. La carrera hacia la alta tecnología no es una respuesta a un desafío determinado. Consiste más bien, en la búsqueda de una situación nacional más holgada en cuanto a capacidades. Se busca darle al Brasil medios que el día de mañana permita hacer realista plantearse ambiciones o libertades que hoy en día podrían parecer utópicas. Más que un temor concreto, el acicate de los programas de alta tecnología que impulsa la armada del Brasil, consiste en un sentimiento de inseguridad difusa frente a contingencias no tipificadas del futuro. Más que una respuesta a un desafío ambiental específico se trata de un seguro tomado para "no quedarse atrás", para precaverse de una futura falencia de recursos de poder nacional. Este predicamento podría servir para ilustrar una hipótesis: en muchos casos un esfuerzo de construcción de potencia puede no ser la respuesta a un peligro determinado o determinable, sino a un medio ambiente internacional, que en términos genéricos, castiga al que no corre la carrera de la modernización estatista de la tecnología y premia (aunque a priori no se sepa muy bien

⁵¹ Sobre el programa nuclear paralelo y el proyecto del submarino nuclear ver: Luiz Pinguelli Rosa, *op cit.*

como lo hará en concreto), a quienes de alguna manera desarrollan capacidades de respuesta, aunque estas no estén hechas "a medida" de algunos de los posibles desafíos futuros que la nación podría llegar a experimentar. Un ejemplo histórico es la industria automovilística, la que no era precisamente una respuesta adecuada a las necesidades militares de las grandes potencias de la "belle époque", pero la I.ª Guerra Mundial demostró de que podía servir en el contexto de un duelo estratégico. De esta forma, tal vez hay casos en los cuales el desarrollo de tal o cual capacidad tecnointustrial no se liga necesariamente ni lógicamente a un peligro conmensurable y actual, sino que debe entenderse como el intento de desarrollar capacidades nacionales de respuesta genérica, y más aún, de un hábito o una práctica de emprender y montar proyectos tecnológico-estatales innovativos que redunden en una ampliación de la capacidad de adaptación de la tecnoburocracia y de los recursos humanos nacionales a un medio que plantea desafíos siempre cambiantes y fluidos. De esta forma, podríamos re-interpretar el interés tecnológico de las FFAA brasileras como una forma de respuesta estratégica que trasciende la mecánica relación con un desafío particular. Estos desafíos particulares no resultan ya de fiar, puesto que en el campo estratégico lo menos estable y lo menos permanente pueden ser precisamente esos desafíos cristalizados. La idea es que los desafíos tienden a ser cada vez menos previsible, representándose cada vez menos como una topografía o una geometría del peligro, y cada vez más como un movimiento dinámico y ubicuo que los estados mayores no pueden realmente prever, predecir o anticipar.

Por lo tanto, se hace cada vez menos crucial tener una doctrina positiva de la amenaza que establezca un léxico de las fuentes de temor. Adquiere importancia mayor, en cambio, establecer un *modus operandi* estratégico que pueda responder indistintamente a cualquier reestructuración del campo de las amenazas. Ello significa, en la práctica: desarrollar la capacidad nacional para desarrollar los medios, cualesquiera estos sean, para hacer frente a amenazas aún indiscernibles. Y, en la

perspectiva de las FFAA brasileras, estos medios pasan por el esfuerzo nacional para asimilar y operar en un medio ambiente de alta tecnología. Aprender a usar y dominar la alta tecnología, equivale a aprender las técnicas de la flexibilidad adaptativa, del dominio de la fluidez y de la administración de lo inesperado. Aparte, claro está, de las capacidades y medios positivos nada desdeñables que se generan en el proceso. Así, el submarino nuclear es interesante no solo por lo que puede hacer un submarino nuclear, sino porque en el proceso de construirlo y de inventarlo, el establecimiento estatal-tecnológico-militar brasilerero aprende a inventar respuestas al modo y en las formas propias de una avanzada modernidad tecnológica, la misma que alimenta la creciente dinámica y desestructuración sistemática de las topografías estratégicas tradicionales.

Hay, en esta forma de responder algo más que el simple deseo de hacerse de costosas armas o de ganar espacios de poder institucionales. Hay en acción una nueva forma de temer y de responder al temor. *Se teme menos a tal cual cosa y más a las propias limitaciones de la propia capacidad de inventar respuestas frente a la generalidad o universalidad de la amenaza.* Usando un lenguaje hegeliano, es posible que las ramas de la defensa brasileras estén en el proceso de ir descubriendo en su práctica ya no las formas particulares de la amenaza, sino que su universalidad abstracta, su forma general que trasciende a cualquier contenido y que exige formas de respuesta que son en sí, la generalidad o universalidad de la capacidad de respuesta.

Ahora bien, esta actitud, cuyo foco hemos descubierto en la armada brasileras (pero en ningún caso le es exclusivo), se transmite a la cuestión de la postura institucional frente al medio internacional. Si la máxima es ahora desarrollar la capacidad de reaccionar ante la amenaza, cualesquiera forma concreta está prevista. Entonces tampoco corresponde una estructura fija de lazos institucionales. Viene al caso, más bien una postura que diversifique los lazos con fuentes alternativas de alta tecnología. Se trata de intensificar aquellas relaciones que por su variedad o naturaleza no requieran del Brasil compromisos que lo "fijen" en un paquete tecnológico o en un

estilo de despliegue que representen la negación de esta búsqueda de la fluidez controlada⁵². El rechazo a los lazos clientelares con una gran potencia determinada no resulta en una retracción o en un repliegue hacia tareas, aspiraciones o intereses "parroquiales" al estilo de una especie de "guardia nacional embarcada". Se trata al contrario, de una cosmopolitización de interacciones y de una diversificación selectiva que busque una multiplicidad de socios parcelados, de los cuales pueda obtenerse el acceso sin ataduras ni "linkages" a los recursos y capacidades que se quiere internalizar. Esto llega incluso en 1988 al punto de iniciar relaciones militares con la Unión Soviética⁵³. Las declaraciones del Almirante Saboia durante la visita de Sarney a Moscú en 1988 ilustran algo más que el deslumbramiento frente al trato del que fueron objeto los brasileños en la capital soviética⁵⁴. Expresa una apertura en principio a posibles vínculos corporativos y profesionales con sus colegas de la URSS. Debe tenerse presente que esta visita fue precedida por el establecimiento de agregados militares de ambos países en las respectivas capitales⁵⁵. Así, también, la armada ha buscado asociarse a empresas alemanas en su proceso de modernización, desarrollar los vínculos con la industria naval y astilleros de ese país, Francia, Inglaterra y otros⁵⁶.

⁵² Paulo Kramer, *op. cit.*

⁵³ Respecto a los cambios acaecidos en la relación entre Brasil y la Unión Soviética, ver: Mario Rapoport y Laura Zuvanic, "La visita de Shevardnadze a la Argentina y Brasil", en *América Latina Internacional*, Vol. IV, N° 14, Octubre-Diciembre, 1987.

⁵⁴ Ver, " 'Fruitful' Trip to Moscow by Sarney" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Noviembre 24, 1988.

⁵⁵ " 'Fruitful' Trip... Brazil Report/Latin American Regional Reports: *op. cit.*

⁵⁶ Paulo Kramer, *op. cit.*

La aspiración última de la marina es llegar a contar no sólo con una flota de aguas profundas, sino que también con una industria naval del más alto nivel, capaz de competir internacionalmente⁵⁷. Estos horizontes de desarrollo institucional se mantienen a pesar de que el IIo. Plan de Construcciones Navales (1981-1991) es considerado ampliamente insuficiente y lejano de las preferencias corporativas declaradas⁵⁸.

EL EJERCITO: LA HEGEMONIA SATISFECHA

Al hablar de las perspectivas generales de la defensa brasilera estamos, en buena medida, hablando de aquellas posturas que el ejército de ese país representa y prefiere. Por ello, podría decirse que nuestra descripción de la postura y perfil del arma terrestre se halla ya avanzada. En esta sección aprovecharemos, pues, para profundizar en algunos aspectos particularmente interesantes de las percepciones de dicha arma.

En primer lugar, es preciso señalar que el ejército comparte con las otras ramas la orientación modernizante y tecnocrática que ya hemos esbozado. Al igual que éstas busca ir desarrollando y controlando los proyectos del desarrollo científico-tecnológico estatista que pueden parecer más funcionales a la idea de un Brasil gran potencia tecnológica y que pueden mantener el rol de las FFAA en el duelo secular contra el atraso⁵⁹.

Al igual que la armada, y de manera distinta que la aviación, el ejército asimila crecientemente la necesidad de poseer una industria de armamentos sofisticada y que le permita

⁵⁷ Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985.

⁵⁸ "Navy and Air Force.... Brazil Report/Latin American Regional Reports; *op. cit.*

⁵⁹ "Armaments: Survival Depends on Exports", en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 3, 1983.

al Brasil crecientes niveles de autosuficiencia en su aprovisionamiento. El temor a depender de un solo gran socio externo y el consiguiente deseo de maximizar la flexibilidad nacional han sido tempranamente asimilados el ejército⁶⁰. Hay, sin embargo algunos matices en cuanto al tipo de desarrollo a que se inclinan. En primer término, junto a los grandes proyectos de alta tecnología y de largo plazo, se ve en el ejército una línea que está más estrechamente ligada a necesidades militares específicas y concretas⁶¹. Se busca el desarrollo de armas y capacidades adaptadas a misiones defensivas claramente tipificadas. Mientras la aviación y la marina se hallan marcadas por sus dificultades para afirmar su misión institucional en el plano estrictamente castrense, o sea para desarrollarse de acuerdo a hipótesis de conflicto realistas y bien circunscritas en las cuales su rol pueda ser autónomo y protagónico, el ejército no tiene ese problema. Sus misiones e hipótesis de conflicto no dependen, como es frecuentemente el caso de las primeras, del discurso del temor propio de armas distintas a la propia: no debe constituirse en función de apoyo a estas, sino a la inversa, requiere que estas se constituyan en su apoyo. Tampoco necesita poner el acento exclusivo en sus funciones político-culturales o tecnológico-adaptativas para así darse una misión protagónica propia. El ejército brasilero no padece de una crisis latente de misión en el sentido estrechamente castrense del término. Esto no obsta para que, dados los cambios internos e internacionales de los últimos años, haya debido redefinir el horizonte de su acción.

⁶⁰ Augusto Varas, *op. cit.*; Paulo Kramer, *op. cit.*, "Armaments: Survival Depends on Exports" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Junio 3, 1983.

⁶¹ Una enumeración en Clovis Brigagao, *op. cit.*; ver también Aleixandre de S.C. Barros, "O Futuro das Relações Brasil-Estados Unidos: Oportunidades e Questões Políticas e de Segurança" en *Política e Estratégia*, Vol. IV N° 1, Enero-Marzo, 1986.

Estas redefiniciones, de todas maneras no requieren, como en el caso de las otras dos armas, de grandes inversiones pesadas. Las necesidades militares del ejército son bastante más sencillas y baratas de satisfacer⁶². Los enemigos que deben enfrentar o que esperan enfrentar dan la clave de este contentamiento castrense con niveles de inversión más bien modestos y con su relativa ecuanimidad frente a las restricciones presupuestarias que la crisis financiera del país impone⁶³. Prepararse para luchar contra narcotráficantes, guerrilleros, las fuerzas más o menos irregulares del Surinam o para garantizar la seguridad interna, tal como ellos la definen (contención del populismo), es una empresa hartó más compatible con la "tecnología apropiada", que plantearse la defensa de los accesos oceanicos contra las flotas altamente sofisticadas de alguna gran potencia.

Por ello, el ejército no comparte la sensación de ansiedad de las otras armas y es el gran muro de contención que el poder civil puede anteponer a las reivindicaciones recurrentes de las armas aéreas y navales. Asimismo, dada su alta suficiencia para las tareas que se plantea, así como su ámbito local, sin perspectivas de proyección más allá de las fronteras nacionales; es fácil para el ejército restar urgencia o relevancia a la cuestión de los lazos internacionales del arma. Estando más cerca de una relativa autosuficiencia en equipos y teniendo temores conmensurables con la capacidad actual del estado para enfrentarlos, la perentoria necesidad de aliados parece diluirse. Queda en pie la conveniencia de mantener buenas relaciones tecnológico-comerciales con una variada gama de proveedores de ultramar y con sus gobiernos⁶⁴. Pero el ejército brasilero ha ido estableciendo una clara preferencia por

⁶² "Navy and Aird Force Call for a Big Increase in Military Spending", en *Brazil Report/ Latin American Regional Reports*, Mayo 28, 1982.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985.

relaciones que se acercan más a las de mercado que a las de clientelismo, como las que existieron hasta la época del sistema interamericano de defensa, inclusive⁶⁵.

El foco del desarrollo institucional del ejército brasileiro está centrado en el Plan Fuerza Terrestre 90, publicado a raíz de la transferencia del poder al gobierno civil del presidente Sarney⁶⁶. Como ya se señaló, este plan busca desarrollar un ejército orientado a la ocupación efectiva de los hinterlands y de la Amazonia, capaz de ejercer una efectiva presencia en la periferia de la nación⁶⁷. En esto hay un claro cambio con relación al despliegue tradicional, que enfatizaba la concentración de la fuerza en los grandes centros poblados del Centro-Sur y en las fronteras meridionales⁶⁸. Aunque parte de las fuerzas más pesadas del ejército se siguen manteniendo en el sur, como un dispositivo defensivo-disuasivo que permita ganar tiempo para movilizar las ventajas de espacio y recursos del país, se reduce la importancia de los destacamentos metropolitanos. Esto indudablemente se liga a una percepción de que el papel y la visibilidad de las FFAA en los centros neurálgicos del poder político y económico de la sociedad civil, debería reducirse en el futuro⁶⁹. Hay aquí una transposición al plano interno de la máxima de "no parecer amenazante para no ser amenazado". Parecería ser que los altos mandos institucionales

⁶⁵ Robert J. Branco, *op. cit.*

⁶⁶ "Armed Forces to get US\$ 250 a Year" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Agosto 14, 1986. "Army Sets for Major Modernization", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*. Enero 3, 1986.

⁶⁷ Augusto Varas, *op. cit.*; "Northern Borders Being Strengthened", *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 8, 1986.

⁶⁸ Oliveiros Ferreira, *op. cit.*

⁶⁹ "Army Sets for Major Modernization" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 3, 1986.

desean que las FFAA bajen su perfil político, para así mellar posibles ofensivas futuras de sectores civiles deseosos de reducir su presencia política y su poder tutelar. Las FFAA deben estar presentes pero no ser vistas, al menos no de maneras tan evidentes y clamorosas como hasta 1985. La amenaza estriba aquí en que la mantención de una evidente convivencia política con la civilidad pueda llegar a ser un factor de provocación, que politice a los mandos y que focalice la atención partidista y del movimiento social sobre las instituciones castrenses. La función tutelar se pre-cautela en la medida en que ella se invisibiliza. Por ello se entiende la búsqueda de un nuevo centro de gravedad para el ejército, que sea consistente con la empresa de retirada de la política inmediata y de profesionalización auto-contenida de las FFAA.

Este desplazamiento forma parte de un plan de largo plazo que debería prolongarse hasta el año 2015. En este lapso las fuerzas terrestres brasileras priorizarán la adquisición de equipos tales como vehículos ligeros de combate, armas tácticas, lanzacohetes, logística, vías de comunicación, telecomunicaciones, helicópteros, aviones de apoyo táctico, transportes⁷⁰. Todo este stock en vías de formación está configurado en preparación para lo que podría llamarse "conflictos de baja intensidad" y conflictos convencionales menores, de corta duración, contra adversarios de reducida capacidad.

La perspectiva del ejército requiere, por otra parte, de una fuerte integración y coordinación con las otras armas. El ejército lucha permanentemente por lograr que la marina y la FAB se configuren como armas de apoyo a las tareas del ejército de tierra⁷¹. Las dificultades que esto tiene, dado el deseo de las ramas aeronavales por mantener su propio proyecto

⁷⁰ Clovis Brigagao, *op. cit.*: "Armed Forces to get US\$ 250 a Year" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Agosto 14, 1986. "Army Sets for Major Modernization" en *Brazil Report/Latin American Regional Reports*, Enero 3, 1986.

⁷¹ Clovis Brigagao, *op. cit.*