

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

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

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

LA PERCEPCION DE AMENAZAS  
DESDE EL PUNTO DE VISTA  
DE LOS MILITARES BRASILEROS  
EN LAS DECADAS DEL 70 Y 80

Thomaz Guedes da Costa

En un importante artículo, escrito en 1978, sobre la cooperación y la seguridad internacional, Robert Jervis identificó la percepción de amenaza como una de las más importantes variables en la formación de las necesidades subjetivas de la seguridad de un Estado. Al mismo tiempo, argumentó que la percepción de amenaza era un asunto poco estudiado en las relaciones internacionales<sup>1</sup>. Esa observación podría sorprender a muchos investigadores, puesto que se presumiría que los progresos en los estudios académicos de la diplomacia, de la guerra y de la negociación, entre otros temas, suministraría mucha información sobre el fenómeno de la amenaza internacional. Pero, como David A. Baldwin resaltó, la amenaza y la percepción de amenaza son dos conceptos distintos en la teoría de las relaciones internacionales<sup>2</sup>. Entre los dos conceptos, el papel de amenaza declarada, en la interacción entre actores, recibió mayor atención de los estudiosos a partir de los escritos de Thomas C. Schelling sobre el papel del uso de la fuerza en las interacciones estratégicas<sup>3</sup>. En ese contexto la amenaza, como variable independiente en el estudio del comportamiento y las decisiones, alcanzó un significativo desarrollo teórico como producto de los estudios sobre, por ejemplo, la diplomacia coercitiva, la disuasión militar y la negociación internacional.

Entretanto, para ampliar la comprensión del rol de la amenaza en las relaciones internacionales, se hace necesario entender el rol de percepción de amenaza en el comportamiento de los actores en situaciones subjetivas, y no apenas en los

---

<sup>1</sup> Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", en *World Politics XXV*, enero 1978, p. 175.

<sup>2</sup> David A. Baldwin, "Thinking About Threat", en *Journal of Conflict Resolution XV*, marzo 1971, p. 72.

<sup>3</sup> Thomaz C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, 1980. Ed., Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, pp. 37-43.

casos objetivos, cuando las amenazas son transmitidas explícitamente.

Con el propósito de explorar empíricamente el fenómeno de *percepción de amenaza*, este análisis investiga el caso de Brasil, en el período de las décadas del setenta y del ochenta. La investigación explora registros y manifestaciones explícitos con el fin de identificar cuales son amenazas percibidas, su intensidad y como ellas se articulan entre sí.

## ESTRUCTURA DEL ANALISIS

La comprensión básica del concepto de *percepción de amenaza* en las relaciones internacionales traduce la expectativa, por parte de un actor "A", de que el actor "B" se comporte, o tenga la intención de comportarse de tal forma, que perjudique, desafíe o impida la consecución de los objetivos de "A" en su política externa. El fenómeno de conformación de percepción de amenaza asume nuevas proporciones cuando esa percepción es considerada en la dimensión de seguridad. En esa dimensión, la sensibilidad y las reacciones frente al mundo exterior son más agudas que frente al espectro de las posibles y más graves consecuencias.

En la identificación de los interlocutores y de sus comportamientos, el impacto de los factores psicológicos, en general, y la percepción de amenaza en particular, tiene un rol crucial en el proceso de interacción estratégica. Bajo el impacto de las percepciones (y no sólo de mensajes explícitos intercambiados entre sí) los actores evalúan los riesgos, las posiciones de negociación, las posibilidades de coerción y las intenciones de acción de los actores involucrados, utilizando esas estimativas como subsidio para sus propias decisiones<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Robert Jervis, *Perception and Misperception in the International System*, Princeton, Princeton University Press, 1976; "Perceiving and Copying with Threat" en Robert Jervis, Richard Ned Lebow & Janice Gross Stein, eds., *Psychology and Deterrence*, Baltimore, The Johns Hopkins

En el juego político, la evidencia de que un actor complejo, como un Estado, estableció en su estructura de decisión una percepción de amenaza, no encuentra parámetros universales de observación. Tampoco se puede esperar que el actor deje traslucir, ostensiblemente, algo tan vital para su planificación que pueda indicar a los oponentes sus propias bases de planificación estratégica. En lo que se refiere a la conformación de una percepción de amenaza militar, los estudiosos pueden entretanto, desarrollar un proceso deductivo, coleccionando variados tipos de evidencias a partir de algunas premisas del propio proceso de formulación de las políticas del actor bajo examen<sup>5</sup>.

Cualquier actor necesita, para el éxito de su seguridad en la escena internacional, armonizar sus prioridades, establecer estrategias, movilizar sus recursos nacionales o asegurar asistencia externa, articular apoyo político y preparar la ejecución de políticas propias. Para la ejecución de medidas necesarias, surge un volumen significativo de comunicaciones entre las más variadas unidades y los segmentos organizacionales y administrativos, bajo forma de debates, argumentaciones e instrucciones sobre las decisiones dirigidas hacia la seguridad nacional y el respectivo cumplimiento de medidas. En este contexto, surge como alerta o premisa para la política la indicación de que una cierta amenaza potencial o real existe o

---

University Press, 1985, pp. 13-33; Charles Lockhart, *The Efficacy of Threat in International Interaction Strategies*, Beverly Hills, Sage Publications, 1975 & J. David Singer, "Threat-Perception and the Armament-Tension Dilemma", en *Journal of Conflict Resolution II*, 1958, pp. 93-94.

<sup>5</sup> La idea de que una amenaza de seguridad nacional de "A" sea percibida a partir de las intenciones y de las capacidades de "B" fue inicialmente propuesta por J. David Singer, "Threat-Perception and the Armament-Tension Dilemma", en *Journal of Conflict Resolution II*, 1958, pp. 93-94. Esta propuesta genera una reacción tautológica: ¿"B" tiene capacidades por causa de sus intenciones? ¿Esto es, evidencia de intención?



no para servir de catalizador de las demás acciones que son admitidas como necesarias para garantizar la seguridad del país.

El fenómeno aquí tratado, intentó evidenciar la percepción de amenaza, examinando el propio discurso de los jefes militares. Sin embargo, se puede argumentar sobre cual es el propósito de retórica, principalmente en lo que se refiere a las disputas entre escuelas en el propio liderazgo organizacional. La relación entre el contenido del discurso y el público es un indicativo seguro de la validez de información en el propósito de este estudio. La premisa que se esconde detrás de este tipo de evidencia, apunta hacia una fuerte correlación entre palabra y acción; si una percepción de amenaza es intensa, el liderazgo nacional militar se siente obligado a lanzar una alerta y a intentar el apoyo popular y político para accionar los medios capaces de neutralizar tal amenaza, pues las fuerzas armadas deben estar estructuradas, preparadas y presentadas para la hipótesis de empleo.

## **LAS CARACTERISTICAS DEL AMBIENTE ESTRATEGICO BRASILEIRO**

A primera vista, un examen de las percepciones brasileñas sobre amenazas militares puede ser algo inusitado. Por muchas décadas, Brasil disfrutó un ambiente favorable para su seguridad internacional, no aparecía en los titulares de los noticieros sobre los conflictos interestatales militares. Mientras tanto, en los años sesenta, Brasil dio inicio a un proceso de activa y sistemática modernización de sus fuerzas armadas, planeando equiparlas con material de fabricación nacional y de tecnología actual. Este proceso pretendía capacitar el país en el área de las armas convencionales, inclusive en la producción de carros de combate, barcos y aviones, y en el dominio de las tecnologías nuclear y de misiles.

Si se fundamentaban en la premisa de un ambiente de seguridad internacional favorable, los programas nacionales de capacitación en armamentos de Brasil, surgirían como contradictorios. ¿Cuál sería la explicación?

En esa misma fase de la historia de Brasil, las fuerzas armadas, como objeto de análisis, llaman la atención de estudiosos no por sus involucramientos en hostilidades internacionales, sino por su intervención y participación directa en el proceso político nacional y en el Gobierno<sup>6</sup>.

Explicaciones posibles para tal atracción son fácilmente deducidas. Iniciando con el golpe republicano de 1889, pasando por la Revolución de 1930 y por el Golpe de Estado en 1964, las fuerzas armadas brasileras se consideraban el principal factor moderador en la política nacional y defensoras de un modelo superior para el desarrollo socio-político de Brasil. Especialmente después de 1964, los militares tomaron en sus propias manos la administración de Brasil, reivindicando un nuevo modelo dinámico de desarrollo dirigido y centralizado y se esforzaron por implantarlo.

Al finalizar la década de los ochenta, Brasil inició una nueva fase de transición. Las fuerzas armadas cambiaron el cuadro constitucional interno de Brasil al eliminar sus funciones de partido político, de instrumento mayor de propulsión del desarrollo económico, de fuerza policial ideológica y de directoras de las reglas administrativas y políticas del país. Desde el punto de vista militar, esos roles estaban racionalizados por una doctrina de seguridad nacional, que evolucionó

---

<sup>6</sup> Entre los muchos trabajos sobre los militares brasileros en la política nacional, se destaca Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1971; Edmundo Campos Coelho, *Em busca da Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, Rio de Janeiro, Forense, 1976; Joseph Comblin, *A Ideologia da Segurança Nacional*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1978; Renné Dreifuss, *1964: A Conquista do Estado, Ação Política, Poder e Golpe de Classe*, Petrópolis, Brasil, Vozes, 1981; y Eliézer Rizzo de Oliveira et.al., *Militares: pensamento e Ação Política*, Campinas, Brasil, Editora Papyrus, 1987.

desde mediados de los años veinte y anhelaba elevar al Brasil al status de potencia mundial<sup>7</sup>.

## LA POSTURA DE LAS FUERZAS ARMADAS BRASILENAS<sup>8</sup>

La ambigüedad y la ambivalencia de los propósitos de las fuerzas armadas brasileras no pueden ser fácilmente eliminadas o plenamente aclaradas.

En primer lugar, las características generales de las relaciones exteriores del país no ofrecen indicaciones precisas sobre los desafíos potenciales de Brasil, en términos del empleo de las fuerzas armadas en alguna disputa. Al contrario de muchos otros países, reconocidos como potencias emergentes, como Israel, Egipto, Nigeria, Corea del Sur o Paquistán; Brasil no ha sufrido presiones significativas por disputas con otros Estados, ni vive sobre los desafíos de vecinos o de otras potencias. La última guerra en la cual los militares brasileros pelearon fue la Segunda Guerra Mundial. El último incidente internacional, en el cual las fuerzas armadas militares fueron empleadas en una maniobra de diplomacia coercitiva, fue una disputa sobre los derechos de pesca con Francia en 1963. En ese incidente, Brasil consiguió llegar a un acuerdo después de superar los riesgos de una confrontación armada.

En segundo lugar, la disposición geográfica de los límites con países, asociados a las relaciones históricas regiona-

---

<sup>7</sup> Sobre esta visión, vea Leonardo Trevisan, *O que todo cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro*, Sao Paulo, Global, 1985.

<sup>8</sup> El concepto de "postura de fuerza" militar se entiende aquí como una calificación central, relativa a sus posibilidades de empleo, con preferencia ofensiva o defensiva, dispuesta, movilizable o despreparada. El concepto es una síntesis de la estructura, desdoblamiento, adquisición y empleo de fuerzas.

les, no producen una situación de rivalidad reconocida<sup>9</sup>. Brasil no tiene disputa de fronteras con sus vecinos que pudiese servir de pretexto para confrontaciones armadas bajo la convocatoria de un nacionalismo exacerbado. Por otro lado, Brasil registra algunas marcas históricas en el frente oceánico, habiendo enfrentado desafíos a su soberanía tanto en las dos guerras mundiales como en episodios navales con los Estados Unidos y Francia en las últimas décadas.

Formalmente, Brasil se ha desligado de los instrumentos de alianza o de seguridad colectiva que pudiesen servir de trampa y que lo atasen a compromisos militares indeseables. La ruptura del acuerdo militar bilateral con los Estados Unidos en 1977 y los mecanismos de reserva en el ámbito del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Carta de las Naciones Unidas dejan a Brasil a su buena voluntad para maniobrar su política y preservar su opción de uso de los medios militares en interacciones multilaterales.

Como miembro de la Organización de las Naciones Unidas, Brasil contribuyó con contingentes para las fuerzas de paz en el Sinaí y en el Congo Belga y envió observadores para colaborar con los esfuerzos de paz en conflictos internos en Grecia y, más recientemente, en Angola.

## AMENAZAS INDICADAS EN LOS DISCURSOS

Si las autoridades gubernamentales identifican una amenaza concreta a los intereses vitales del país, se ha de esperar que de forma articulada, una alerta sea presentada al público. Ese encadenamiento es una deducción, pues se hace necesario reaccionar, para neutralizar la amenaza, por medio de decisiones gubernamentales y de movilización de la población

---

<sup>9</sup> Los vecinos de Brasil demuestran lo opuesto. Argentina tiene posibilidades potenciales de conflictos con Chile; Perú con Ecuador; Colombia reivindica el dominio en regiones de fronteras lo que no es aceptado por Venezuela, etc.

y de los recursos, a fin de confrontar los riesgos y los costos de la situación. Como la opinión pública nacional debe estar alertada para la amenaza, el público interno en el seno de la administración civil o de las fuerzas armadas también debe estar convencido del espectro de la amenaza.

Asimismo, un estudioso espera encontrar, sin hacer un extenso análisis del contenido, declaraciones oficiales importantes sobre amenazas en los discursos de los jefes militares. En el caso de Brasil, una recopilación de los debates públicos en la prensa nacional, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, no revela la existencia de una percepción de amenaza objetiva y directamente evidenciada<sup>10</sup>. Comparando los patrones observados en otros países, no existen evidencias significativas, tanto entre los líderes militares como entre los civiles, sobre una amplia argumentación de que Brasil estaría involucrado, o correría el riesgo de involucrarse, en una confrontación internacional que resultase en el uso de la fuerza armada ya sea como medio para disuadir; ya sea como instrumento de defensa contra la agresión.

Por el contrario, los debates entre los periodistas, políticos y académicos, centralizados exclusivamente en temas de defensa nacional, son raros<sup>11</sup>. En las décadas aquí mencionadas, las preocupaciones presentadas a la prensa sobre los

---

<sup>10</sup> Para la cobertura periodística, *O Estado de Sao Paulo* y el *Jornal do Brasil* son los dos periódicos más recomendables tomando en cuenta sus pautas editoriales, su circulación durante décadas y la disponibilidad de recuperación de datos. En cuanto a los periódicos militares, se sugiere consultar *O Verde Oliva* (Ejército), *No Mar* (Marina) y *Aerovisao* (Fuerza Aérea).

<sup>11</sup> En los años ochenta, con el surgimiento de un Centro de Estudios Estratégicos en Campinas y otro en Sao Paulo, esas discusiones pasaron a ser más estimuladas. Vea Eliezer Rizzo de Oliveira, Geraldo L. Cavagnari Filho, Joao Quartim de Moraes y René Armand Dreifuss, *As Forças Armadas no Brasil*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987 y Antonio Carlos Pereira et. al., "As Forças Armadas e a Nova Constituição", en *Política e Estratégia*, III, 3, julio-septiembre 1985, pp. 361-480.

asuntos militares se concentran casi exclusivamente en la cuestión de la intervención militar en la política interna de Brasil. Con la rara excepción provocada por el evento de la Guerra de las Malvinas, apenas una vez, en las últimas décadas, un presidente brasileiro se acercó al público para discutir sobre aspectos de la defensa nacional<sup>12</sup>. De todas maneras, en esa oportunidad, el énfasis fue asegurar al país que serían mantenidas las relaciones pacíficas de Brasil con los otros países. Las preocupaciones con la integridad y la soberanía del país fueron presentadas, como siempre, por los líderes brasileiros, en términos abstractos, no indicando cualquier urgencia concreta o amenaza perceptible. Se debe hacer un paréntesis sobre las manifestaciones de liderazgo nacional con relación a la visión de algunos militares en el caso de la defensa externa.

Primero, en el transcurso de la crisis de las Malvinas, en 1982, varios jefes militares expresaron públicamente sus preocupaciones en cuanto a la falta de preparación de las fuerzas armadas brasileiras para cumplir misiones de defensa y asegurar la neutralidad del país en caso de crisis internacional entre otros actores. En aquel momento, civiles en importantes cargos de gobierno, hicieron públicas las necesidades de mejorar el equipamiento de las fuerzas armadas brasileiras, para reducir sus aparentes debilidades<sup>13</sup>. Pero, con el fin de las hostilidades y la victoria británica, los comentarios desaparecieron rápidamente de los noticieros, y las manifestaciones en favor de las inversiones en la industria bélica nacional y del

---

<sup>12</sup> Presidente Joao Figueiredo, "Organização da Defesa Nacional", en *O Estado de Sao Paulo*, 14 de Septiembre de 1984, p. 4.

<sup>13</sup> Se puede encontrar una rica muestra de esas preocupaciones, por ejemplo, en las ediciones del *O Estado de Sao Paulo* entre los meses de abril y junio de 1982. Para una visión crítica de que nada fue conseguido con las alertas de la Guerra de las Malvinas, vea Joao Carlos Caminha (Vice Almirante, Res.) "A Guerra das Malvinas; Conjecturas e Considerações Estratégicas", en *Revista Marítima Brasileira*, 108, 10-12, octubre-diciembre, 1988, pp. 47-60.

reequipamiento de las fuerzas armadas por medio de la compra de equipamientos militares desaparecieron, y la atención de políticos y del público para las cuestiones estratégicas volvió a ser lo que era antes del conflicto -- casi inexistente.

Segundo, el debate sobre la cuestión nuclear en Brasil nunca se extendió a las repercusiones estratégicas y se limitó al problema de la proliferación. No se detectaron reflexiones amplias sobre las implicaciones para el país, para la región y para otros interlocutores, si las fuerzas armadas pudiesen disponer de armas atómicas integradas a sus arsenales. Al contrario, los debates normalmente han sido dirigidos más a los problemas nacionales de generación y producción de energía nuclear, de seguridad tecnológica y de instalaciones<sup>14</sup>. La ausencia de debates públicos sobre amenazas internacionales puede ser una evidencia sin mucha importancia, pero significativa. Es posible que esa ausencia represente tanto la inexistencia de una percepción o la presencia de una imagen de amenazas tan débil, que no exija mayores elaboraciones, alertas o la movilización de la opinión pública.

Para un estudio sobre el discurso de los militares brasileiros, uno de los más accesibles y confiables puntos de escucha es la Escuela Superior de Guerra (ESG), unidad de enseñanza e investigación del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA). Examinando una colección de charlas anuales de los jefes militares visitantes, se puede llegar a un retrato representativo del pensamiento estratégico brasileiro. En la ESG, los ministros militares y los jefes del Estado Mayor presentan, en sus charlas, opiniones y reivindicaciones a un grupo de funcionarios, civiles y militares, representativos de la

---

<sup>14</sup> Para una comprensión general del programa nuclear brasileiro, vea Ernesto Geisel (Presidente), "O Programa Nuclear Brasileiro", en *Resenha da Política Exterior do Brasil*, IV, 12, 1975, pp. 7-16 y Frederico Fullgraf, *A Bomba Pacífica*, Sao Paulo, Brasiliense, 1988.

elite gubernamental<sup>15</sup>. Esas charlas indican, también, algunas nociones importantes sobre planificación estratégica en Brasil.

Del conjunto de conferencias disponibles, los principales puntos que se destacan son:

1. Los jefes militares aún consideraban, hasta mediados de la década de los ochenta, un conflicto interno como una amenaza de guerra posible y con algún grado significativo de probabilidad. Esa visión, más concentrada entre los jefes del Ejército, surgía de las preocupaciones del fomento marxista a la subversión y a las protestas populares violentas contra el Gobierno. Alertando al país, los jefes militares invocaban el rechazo a cualquier régimen socialista, prometiendo combatir legalmente los grupos de presión que quisiesen promover ideas marxistas-leninistas<sup>16</sup>.

2. La preocupación con el involucramiento de Brasil en un conflicto mundial seguía aún el patrón de la Segunda Guerra

---

<sup>15</sup> Las charlas son normalmente publicadas por la Escuela Superior de Guerra y archivadas en la biblioteca, lo que permite el acceso del público. A continuación, se ofrece una lista de las principales conferencias, publicadas en las dos últimas décadas, cuyos contenidos presentan evidencias sobre las cuestiones de seguridad internacional del Brasil: Almirante Alfredo Karan, Ministro de la Marina, 1984; General Antonio Jorge Correia, Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, 1976; Brigadier Bertolino Joaquin Gonçalves Neto, Jefe del Estado Mayor de Aeronáutica, 1983 y 1984; General Fritz de Azevedo Manso, Jefe del Estado Mayor del Ejército, 1977; Almirante Geraldo Azevedo Henning, Ministro de la Marina, 1985, 1986 y 1987; Brigadier Ivan Moacir da Frota, Vice Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, 1986; Brigadier Joelmir Campos de Araripe Madeco, Ministro de Aeronáutica, 1976, 1977 y 1978; Almirante Maximiano Eduardo da Silva Fonseca, Ministro de la Marina, 1981 y 1983; Brigadier Otávio Júlio Moreira Lima, Ministro de Aeronáutica, 1985.

<sup>16</sup> Durante la Guerra de las Malvinas, instante en el cual se esperaban manifestaciones de militares brasileiros preocupados con la seguridad externa del país, el Ejército emitió una nota oficial con énfasis en la seguridad interna del país. Ver "Primera vez que el Ejército, a través de su vocero, se manifestó oficialmente sobre el Atlántico Sur", en *O Estado de Sao Paulo*, 13 de mayo de 1982, p. 9.



Mundial, pero en un contexto en evolución, en el ámbito de la Guerra Fría. Las líneas de esa hipótesis de guerra global fueron presentadas de modo general en las charlas, sin detallar las circunstancias políticas que generarían la confrontación de las principales estrategias del bloque occidental o de la extensión de la participación brasilera. Los comandantes expresaron más concretamente nociones que orientaran la planeación militar naval en ese caso, estableciendo como premisas los objetivos de mantener libre el tráfico en las líneas de comunicación marítima costera del país a lo largo del Atlántico Sur.

En el contexto de la Guerra Fría, los militares brasileiros siempre visualizaron la alianza de Brasil con sus vecinos sudamericanos, en el marco del bloque occidental liderado por los Estados Unidos, en el caso de que ocurriese un choque armado con la Unión Soviética y sus aliados. Mientras tanto, desde el inicio de los años setenta, se puede detectar en el discurso de los jefes militares, un cambio significativo de ese alineamiento. Paulatinamente, pasó a cuestionarse el compromiso de los Estados Unidos de mantener una alianza de hecho con los países de la región, al deseo de los Estados Unidos de ejercer su hegemonía en los conflictos de intereses entre los USA y Brasil, en particular, que pudiesen minar los eslabones de la alianza entre las dos partes.

Una crítica más amplia surgió con más vigor con la tesis del "congelamiento del poder mundial", sin un esfuerzo de redistribución del poder económico y nuclear mundial<sup>17</sup>. A partir de los años sesenta, la estimación de riesgos de Brasil de verse involucrado en un conflicto mundial indeseable, el reconocimiento de antagonismo a los esfuerzos nacionales de aumentar las capacidades tecnológicas del país y la amenaza de ser abandonado en el juego de las alianzas por los Estados Unidos en una crisis internacional regional pasaron, por parte

---

<sup>17</sup> Sobre congelamiento de poder, vea Rodrigo Amado, *Araujo Castro*, Brasilia, Universidade de Brasilia, 1982, pp. 197-212.

de los jefes militares, a ser puntos de discusión en la agenda estratégica brasilera<sup>18</sup>.

Esa visión brasilera de asociación con los Estados Unidos también pasó a ser afectada políticamente por el desarrollo de un programa nuclear nacional. Como parámetros de su política nuclear, de rechazo al dominio oligopólico de las principales potencias mundiales, Brasil se negó a adherir al régimen del Tratado de No-Proliferación Nuclear de 1968; tampoco ratificó la Carta de Tlatelolco. Por el contrario, Brasil se asoció a Alemania Occidental para tener acceso a tecnologías nucleares y estableció barreras a la verificación ilimitada de la Agencia Internacional de Energía Atómica de algunas instalaciones nacionales no regidas por acuerdos internacionales.

Otro elemento perturbador en las relaciones Brasil-Estados Unidos fue la finalización, en 1977, del acuerdo bilateral militar que unía los dos países desde 1952. Al final de los años setenta, mientras los Estados Unidos cuestionaban la política gubernamental brasilera sobre los derechos humanos, los dirigentes militares brasileros pasaron a ver en el acuerdo un instrumento hegemónico de los Estados Unidos de control en la adquisición de armamentos por las fuerzas armadas brasileras. Los líderes militares afirmaron que el acuerdo militar no servía más a los intereses de Brasil ni favorecía las nuevas orientaciones establecidas por los estrategas brasileros en el desarrollo de una industria bélica nacional y en la participación de ésta en el mercado mundial<sup>19</sup>. Desde entonces, la ruptura del acuerdo se transformó en un nuevo punto de estancamiento entre los dos países en el campo militar.

---

<sup>18</sup> Vea Henning, 1978, p. 8; Saboya, 1986, p. 16; Mauro César de Campos Paranhos "A crise das Malvinas de 1982 e a posição norte-americana", en *Revista Marítima Brasileira*, 107, 4-6, abril-junio 1987, pp. 67-73; Mário Cesar Flores (entrevista), en *Jornal do Brasil*, 11 de diciembre de 1988, Cuaderno Especial, p. 4.

<sup>19</sup> Vea Henning, 1978, p. 8.

3. Otro elemento de preocupación de los militares brasileros, que se puede desprender de las conferencias examinadas, se refiere a la posible interferencia de las principales potencias en la política exterior de Brasil, por medio del control de flujo de transferencia de tecnologías y armamentos para el país<sup>20</sup>. Poco después, los jefes militares pasaron a evaluar ese aspecto como un hecho creciente en el cuadro estratégico brasilerero, iniciado hace muchas décadas. En los años ochenta, los jefes militares comenzaron a encarar ese aspecto no como una hipótesis, sino como un factor real de presión. Esa constatación asentó ampliamente el discurso que reafirmaba la lógica de los esfuerzos brasileros no sólo de establecer un parque industrial bélico nacional, sino también, a partir de los años setenta, de sostener los esfuerzos de nacionalización de proyectos y componentes que integraran los suministros destinados a las tres fuerzas individualmente y a la exportación. \*

Así, los líderes militares visualizaban, en el período en estudio, que los planes de la industria aeronáutica, de desarrollar aviones de combate, se conjugaban con la investigación y el desarrollo de la producción de carros de combate y piezas de artillería, submarinos y navíos de guerra electrónica. La gran cuestión que no se detectó en las charlas examinadas son las reflexiones sobre una evaluación amplia del binomio costo-beneficio: ¿hasta que punto Brasil estaría preparado para costear la verticalización industrial y la horizontalización de los productos bélicos a cambio de una mayor, aunque inconmensurable, autonomía estratégica?

4. La disuasión es otro tema central, que funciona como orientador de la estrategia militar brasilerera, entre los jefes militares. Explícitamente, los jefes militares, en consonancia con la política externa brasilerera de mantención del "status quo" regional, desean establecer capacidades militares que permitan disuadir cualquier país sudamericano o potencia extra-regional de iniciar movimientos agresivos en América del Sur. Como

---

<sup>20</sup> Fonseca, 1983, pp. 18-19; Saboya, 1986, p. 16.

consecuencia de ese objetivo de disuasión, los militares expresan, con frecuencia, las preocupaciones de mantener una imagen de equilibrio de poder militar entre los Estados de la región y las aspiraciones de evitar que las principales potencias adopten medidas militares coercitivas contra el Brasil en una crisis internacional<sup>21</sup>.

Se debe resaltar aún, que en el cuerpo de esas charlas y textos publicados, los militares exponen de forma mucho más vaga las hipótesis de actuación disuasiva de las fuerzas armadas brasileras. Así, un estudioso no puede identificar con evidencias hasta que punto el deseo de los militares de adoptar esa postura disuasiva corresponde a la realidad de la ejecución, teniendo en cuenta las dificultades de identificar con precisión "lo que está siendo disuadido".

5. Finalizando el examen de las conferencias, se observa un carácter vago del entendimiento brasilerero de cuales son los potenciales oponentes, las hipótesis de guerra orientadoras de la planificación militar y los tipos de empleo de la fuerza esperada. Otro contraste que salta a la vista es que, mientras los jefes militares reclaman de la debilidad de las fuerzas armadas para defender el Brasil, ellos son incapaces de articular lógicamente una argumentación segura para convencer las demás clases dirigentes del país de que más recursos financieros deben ser destinados a sus ministerios<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Araripe Macedo, 1976, p. 5; Fonseca, 1981, p. 8; Moreira Lima, 1985, pp. 17-18; vea también Armando Amorim Ferreira Vidigal (Vice Almirante, Res.), "Dissuasao convencional no países en desenvolvimento", en *Revista Marítima Brasileira*, 108, julio-septiembre 1988, pp. 35-56.

<sup>22</sup> Henning, 1975, p. 8; Correia, 1976, *passim.*; Manso, 1977, p. 14-17; Araripe Macedo, 1978, p. 12; Fonseca, 1983, pp. 4-5; Moreira Lima, 1985, p. 6; Saboya, 1986, p. 15; Frota, 1986, p. 3.

## CONCLUSION

De las constataciones discutidas más arriba, se concluye que no existió, entre las décadas de los setenta y los ochenta, en el medio militar brasileiro, una clara y aguda percepción de amenaza que pudiese servir a la planificación militar de Brasil. Se puede argumentar que imágenes vagas tengan una influencia poco significativa en la inserción estratégica de Brasil. Pero, se puede decir, también, que la influencia que existió, por ausencia de una percepción aguda que genere respuestas apropiadas, fue positiva en el relacionamiento de Brasil con otros países, minimizando la inseguridad que el poder militar brasileiro pueda causar a otros Estados. A pesar de la ausencia de percepción de amenaza, la visión de cuales serían las hipótesis de conflicto fue, mientras tanto, suficientemente articulada con una visión "realista" de las relaciones internacionales, que podría estimular el aumento de las capacidades internas de Brasil. Así, el deseo de hacer de Brasil una potencia mundial se transformó en un producto no de amenazas agudas, pero sí de potencialidades de ocurrencias futuras.

Las percepciones de amenaza son cambiantes con la evolución de los fenómenos internacionales y de los intereses de los actores. La ausencia de preocupaciones de presiones militares externas en un momento dado, no garantiza que rápidamente, se formen otras imágenes. Por ejemplo, los temores de la destrucción de la selva tropical de Amazonia y de sus recursos naturales y el impacto consecuente en las condiciones climáticas globales pueden provocar presiones oriundas de otros países, que pasarían a ser interpretadas, en Brasil, como precursoras de amenazas y medidas coercitivas.