

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, CLADDE

Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, IPRI
Fundación Alexandre Guzmán

FLACSO Biblioteca

**CHILE Y BRASIL
DESAFIOS DE LA CUENCA DEL PACIFICO**

ESTUDIO ESTRATEGICO DE AMERICA LATINA
1994/1995

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y la Fundación Alexandre Guzmán del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Algunos trabajos corresponden a la red de investigadores del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

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

FLACSO-Chile; CLADDE; IPRI, Fundación Alexandre Guzmán / Chile y Brasil Desafíos de la Cuenca del Pacífico. -- Santiago, Chile: 1995.
325 p.; graf., cuadros.--Estudio Estratégico de América Latina 1994-1995.

ISBN: 956-205-083-1

<1994-1995> <SEGURIDAD HEMISFERICA> <MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA>
<SEGURIDAD REGIONAL> <POLITICA DE DEFENSA> <RELACIONES ASIA PACIFICO>
<FUERZAS ARMADAS> <AMERICA LATINA> <BRASIL> <CHILE>
<CUENCA DEL PACIFICO>

355/C397ch

355
F 5194

Diseño de portada : Osvaldo Aguiló
Coordinación Banco de
Datos Seguridad Regional: Paula Pardo

Copyright FLACSO - CLADDE - IPRI, FUNDACION ALEXANDRE GUZMAN
FLACSO-Chile:

Leopoldo Urrutia 1950, Santiago
Fax: 562-225-4687, 562-274-1004
Tel: 225-7357, 225-6955

Producción editorial: M. Cristina de los Ríos

Inscripción N° 95.096
Impresión: AGD Impresores
Salvador Sanfuentes 2248
Santiago

Se terminó de imprimir en
diciembre de 1995

IMPRESO EN CHILE /PRINTED IN CHILE

INDICE

INTRODUCCION	i
I SEGURIDAD HEMISFERICA Y MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA	
REDEFINIENDO LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL: EL ROL DEL MULTILATERALISMO, Joseph S. Tulchin	3
ESQUEMAS DE SEGURIDAD REGIONAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, David R. Mares	9
LA SEGURIDAD HEMISFERICA COOPERATIVA DE POST-GUERRA FRIA, Augusto Varas	25
AMERICA LATINA: CONCERTACION POLITICA Y SEGURIDAD REGIONAL, Francisco Rojas Aravena	65
NUEVAS PROPUESTAS DE SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Jaime Acuña Pimentel	85
A SEGURANÇA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, INTERAÇÕES COM MEDIDAS DE AQUISIÇÃO DA CONFIANÇA MUTUA E PROPOSTAS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA AMERICA LATINA, Gen. Bda. Sylvio Lucas da Gama Imbuzeiro	93
NOVAS PROPOSTAS PARA A SEGURANCA NA AMERICA LATINA, René Armand Dreifuss	103
LA POLITICA DE DEFENSA DE CHILE EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Gonzalo García Pino	107
LA VISIÓN CHILENA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD, Gral. Alejandro Medina Lois	113
II BRASIL Y CHILE FRENTE A ASIA-PACIFICO	
EL PESO DE LLEGAR TARDE: BRASIL FRENTE AL "MODELO ASIATICO", Gilson Schwartz	127
EL PACIFICO NORTE: UN DESAFIO PARA LAS DIPLOMACIAS BRASILEÑA Y CHILENA, Amaury Banhos Porto de Oliveira	137
ASIA DEL PACIFICO: PACIFICO NORTE VISION BRASILERA: EL ASPECTO DE SEGURIDAD, Claudia D-Angelo	147

LA POLITICA EXTERIOR CHILENA HACIA LA CUENCA DEL PACIFICO, Carlos Portales Cifuentes	153
PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE LA CUENCA DEL PACIFICO NORTE: VISION DESDE CHILE, Roberto Mayorga L. y Wally Meza S.M.	169
EL CRECIENTE PAPEL ECONOMICO DE JAPON EN CHILE, María Elena Valenzuela y Augusto Varas	179
EL DESARROLLO ASIATICO Y SU IMPORTANCIA PARA CHILE, Leopoldo Durán Valdés	189
III TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	199
IV FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES	
Argentina	209
Belice	215
Bolivia	219
Brasil	225
Chile	231
Colombia	237
Costa Rica	243
Cuba	247
Ecuador	251
El Salvador	255
Guatemala	259
Guyana	263
Haití	267
Honduras	273
Jamaica	277
México	281
Nicaragua	287
Panamá	291
Paraguay	295
Perú	299
República Dominicana	305
Surinam	309
Trinidad y Tobago	313
Uruguay	317
Venezuela	321

A SEGURANÇA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, INTERAÇÕES COM MEDIDAS DE AQUISIÇÃO DA CONFIANÇA MÚTUA E PROPOSTAS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA

Gal. Bda. Sylvio Lucas da Gama Imbuzeiro

Segurança: Do indivíduo, da sociedade, do Estado

"Tão cedo se manifestou a vida humana, apareceu o perigo; tão cedo surgiu o perigo, foi necessária a proteção, a segurança".

Tais palavras são do escritor norte-americano Ralph W. Emerson ao tratar da necessidade social da segurança.

O escritor prossegue, achando normal o impulso humano na busca da proteção, desde que ele não se transforme em descontrolada perseguição da segurança absoluta, e conclui da seguinte maneira:

"A questão é até onde a preocupação com a segurança não deve ultrapassar as normas razoáveis do comportamento".

Valendo-se dessas citações e do respaldo da teoria organicista da geopolítica, que permite dar vida a inanimados personagens geográficos e fatores políticos, imaginemos algumas mutações nos atores já mencionados, quais sejam o homem, o perigo, a proteção e o comportamento social, transformando-os, então, em países, ameaças, interesses, pressões internacionais, alianças, procedimentos políticos e segurança, o que vai nos possibilitar parafrasear as citações de Ralph Emerson:

"Tão logo se manifestaram os grupos sociais, das tribos ao Estado-Nação, apareceram as ameaças à paz; tão logo essas ameaças consubstanciaram-se em conflitos, foi necessária a codificação da segurança".

A segurança, vista ao longo da história, apresentou facetas distintas, subordinou-se a interesses de blocos ou alianças, foi dinâmica e mutável, função do nível de interesses e teor das ameaças; às vezes foi solicitada pelos mais fracos ou imposta pelos mais fortes, deve ser vista como um fator abstrato, dependente das normas do comportamento internacional, embora necessária como vetor conducente a situações de paz.

Feito esse comentário, podemos voltar a parafrasear o escritor americano:

"A questão é até onde as preocupações com a segurança de povos ou de Estados devem interferir com os pleitos de autodeterminação, não-ingerência e soberania das nações, enfim não ultrapassar as normas razoáveis do comportamento do direito internacional".

A paz, que em última análise é a vitória sobre as ameaças, consiste em um objetivo permanente da parcela sensata da humanidade.

A segurança, um pressuposto da paz, é, por sua vez, um dos condutores para vencer as ameaças, mas por outro lado é, também, um conceito de difícil interpretação, dinâmico e mutável, às vezes até casuístico e, portanto, deve ser muito bem dimensionado para não se transformar em paranóia que venha a cercear a liberdade dos estados. E, por extensão, interferir na dos indivíduos que os constituem.

Julgamos oportuno, a seguir, discorrer sobre as mais recentes situações em que o fator segurança esteve em evidência.

Segurança: abordagem histórica

a) Durante a II Guerra Mundial (II GM)

Com o desenrolar dos acontecimentos que envolveram esse conflito, afluíram a necessidade de formação de alianças e tomadas de posições, contrapondo-se às ameaças geradas pelo fanatismo dos regimes totalitários.

O conflito foi administrado pelo nazifascismo e, igualmente, pelo expansionismo refletido nas ambições de conquistas, ou reconquistas territoriais, do bloco que se tornou conhecido como países do eixo.

Havia um inimigo, uma ameaça e a inegável necessidade de serem adotados comportamentos participativos. Estavam visivelmente atingidos os interesses vitais da comunidade internacional: a paz, a soberania, a integridade territorial e a própria sobrevivência de países.

Tudo isso conduziu à concordância para a implantação de uma segurança coletiva e internacional.

No teatro de operações (TO), a Europa, a exigência de segurança para os aliados, justificou a adesão a uma guerra global.

Em nome da segurança mundial, o artefato nuclear passa a fazer parte da história da humanidade.

b) Durante a fase da bipolaridade mundial

A II GM desaguou na guerra fria (GF), opondo duas correntes ideológicas distintas, antagônicas, reciprocamente perigosas e ameaçadoras, que polarizaram o mundo de nossa geração, baseada na "injusta, mas estável paz de Yalta".

Em linhas gerais, a segurança mundial ficou cristalinamente definida em dois blocos hegemônicos, com espaços políticos e interesses econômicos bem delineados, em que pesem

a dissidência chinesa e a presença de alguns países não-alinhados, todavia sem poder para desequilibrar o "status" vigente.

A segurança era representada por "dois guarda-chuvas", protetores ideológicos, definindo a geometria do poder político, onde a melhor, e talvez única opção, fosse a de abrigar-se sob um deles.

Esse curioso alinhamento, ao mesmo tempo em que propiciava proteção, criava para os protegidos um relativo "poder de barganha" e propiciava alguma participação geoestratégica, no caso do bloco ocidental, como uma concessão capaz de inibir, internamente, as ameaças e o expansionismo do opositor.

Veza por outra, um dos blocos tentava abrir cunhas na área de influência do outro, criando bases estratégicas ou buscando desestabilizar estruturas políticas dos protetorados.

Em nível mundial, havia um inimigo comum e uma ameaça alienígena recíproca. Assim, estava bem definida a segurança internacional exigida por cada um deles.

No coração do conflito ideológico, a necessidade da segurança coletiva refletia-se no confronto direto entre a OTAN e o pacto de Varsóvia, com todas as desconfianças que o processo gerava.

c) Durante a fase pós-guerra fria

As ameaças diversificaram-se e pulverizaram-se, ora surgindo em áreas econômicas, ora científico-tecnológicas. Lembraríamos que diferentes estudiosos lhes atribuem um caráter de transnacionalidade, muitas das vezes com baixos teores de influência ou causa militar.

O fator inibidor de ameaças, a segurança, passa hoje por metamorfoses ainda não bem compreendidas para serem institucionalizadas. A atualíssima "Agenda para a Paz", da ONU respalda explicitamente tais preocupações quando diz:

"O conceito de paz não é difícil de ser compreendido; o de segurança internacional, por sua vez, é mais complexo devido a um mosaico de contradições...". Prossegue citando-as, desde o narcotráfico, até a proliferação das armas de destruição em massa, sem olvidar-se dos direitos humanos e do meio ambiente.

Julgamos pois que a maioria dos 185 estados-membros da ONU conhecem o conceito de paz.

O que nos preocupa, todavia, são as tendências das "minorias hegemônicas", impondo diferentes matizes de segurança a países que também são mosaicos de contradições.

Pode existir uma receita padrão de segurança para atores e cenários tão díspares?

Em termos de aplicação de conceitos dogmáticos de segurança, cabe fazer alguns questionamentos:

- em nome de uma segurança social, estariam corretas as ações perpetradas por países consumidores de drogas em áreas de produtores?
- à luz de uma pretensa segurança ambiental, podem ser oficialmente respaldadas ações de partidos verdes, que visam a dificultar o desenvolvimento auto-sustentado de países que têm preservadas suas reservas ecológicas e de biodiversidade?
- para preservar uma segurança regional, quantos países soberanos concordariam com a instalação de mísseis defensivos estrangeiros em suas fronteiras?
- na busca de uma segurança cooperativa, seria lógica a submissão de países com dimensões continentais, ou outros economicamente estabilizados, a forças regionais permanentes?

Quer nos parecer que aí estão exemplos ilustrativos de ameaças transnacionais, que justificam, na agenda para a paz, a admitida complexidade do conceito de segurança internacional. São também amostras práticas do citado mosaico de contradições a que ela se refere.

Hoje não mais existe um grande teatro para o exercício consensual da segurança, tão bem compreendida nas ações dos aliados na II GM ou sob os guarda-chuvas protetores da bipolaridade.

Neste final de século, proliferam seis ou sete dezenas de diversificados "micros TO", pulverizados em função de igual número de "flash-points", nos quais as variações sobre o entendimento de segurança são inimagináveis e escapam ao controle dos atuais gestores da segurança internacional: a ONU e os organismos regionais.

É chegada a hora de analisar o comportamento latinoamericano durante os períodos analisados, permitindo estabelecer propostas concretas sobre segurança.

Segurança no hemisfério americano: reflexos para a ambiência latino-americana

a) Uma visão geral

1) No hemisfério americano, as três etapas analisadas forem permeadas por um fator comum que interagiu diferentemente em cada conjuntura considerada.

Referimo-nos a *assimetria do poder* que, inicialmente na II GM, induziu a aproximação tácita para uma segurança coletiva; na GF produziu dependência total da "segurança imposta" contra uma ameaça comum, extracontinental e ideológica; na terceira, diante da ausência das ameaças tradicionais e da marginalização estratégica da América Latina, produziu um descompasso e levou a um comportamento heterogêneo dos EUA para com o grupo de países latinos do hemisfério.

Paralelamente, dentro da política de fortalecimento dos organismos internacionais e regionais, a ONU passa a monitorar o processo da paz mundial e a OEA discute segurança hemisférica em suas vertentes coletiva e cooperativa.

2) *Postura da América Latina na II GM.* Durante a II GM, alguns países da América Latina (AL) participaram das forças aliadas, junto com os EUA, dentro de um conceito de segurança internacional.

A atuação foi proporcional às suas prioridades estratégica e importância política. Ambas, mencionam-se, irrelevantes no centro de poder mundial.

3) *A GF e os posicionamentos latino-americanos.* Neste período, a segurança continental para os latino-americanos estruturou-se contra a interferência de potências extracontinentais.

A percepção de uma ameaça comum -o comunismo- fomentou doutrinas similares em todos os países e, estimulada pelos EUA, foram incentivadas a criação dos chamados regimes fortes e permissividade para o aumento dos gastos em defesa, visando a neutralizar o expansionismo ideológico adverso.

A AL permaneceu, desse modo, dormitando sob a proteção norte-americana e enfrentando ocasionais estocadas do bloco soviético, as quais lhe conferiam relativa importância geoestratégica e produziam limitadas manobras políticas.

4) *O fim da bipolaridade e as repercussões no hemisfério.* Com a implosão do comunismo e passado o período de inércia, os latino-americanos vieram a conviver com a quase ausência das ameaças tradicionais. Acomodados que estavam naquele "status quo", despertaram de quatro décadas de hibernação e passaram a sentir a necessidade de reformulação do sistema de segurança interamericano.

Fatores como a ausência de ameaças extracontinentais e a hegemonia absoluta dos EUA, levaram-no a volver seus objetivos para a ocupação dos vazios do leste europeu, para a associação com países hegemônicos e para tentativas de gerenciar seus interesses através de organismos internacionais.

Os mesmos fatores conduziram os países latinos a baixas prioridades, em quase todos os campos, marginalizando-os estrategicamente, econômica e politicamente. O corolário tem sido o surgimento de crises sociais e fragilização de alguns de seus sistemas democráticos, para solucioná-las.

Surgem, na ocasião, duas vertentes de preocupações.

Os núcleos de poder registram em suas agendas questionamentos voltados para narcotráfico, migrações, proliferação de armas e redefinição do papel das forças armadas.

Os menos aquinhoados enfrentam desequilíbrios sociais, recessões econômicas e

"apartheid" tecnológico, motivando acusações de gerarem ameaças aos ditos desenvolvidos.

No momento em que o Prof. Samuel Huntington visualiza "um choque de civilizações", é válido o sentimento da presença de um "choque de percepção de ameaças", no continente.

Resulta desse modo, a inequação: diferentes percepções, diferentes propostas para um sistema de segurança hemisférica.

Não vemos com reservas um conceito mais amplo para tal segurança, considerando que as principais ameaças a AL se revestem de caráter estrutural, merecendo tratamento político.

Somente por falência do conceito mais amplo de um estado de segurança, a ser trabalhado no campo maior da política, devem ser pensadas soluções militares para neutralização das ameaças.

Ressalto, todavia, que a quase certeza de não-agressões de origem externa vem fazendo tramitar pela OEA um novo conceito de segurança cooperativa -permanente e preventiva- sob a égide de forças multinacionais.

Tais idéias não contam com nossa aquiescência, pois admitem algumas questões. Por exemplo: em que situações e territórios seriam empregadas, quem as comandaria, seriam impostas ou solicitadas, quais instrumentos legais do sistema interamericano as respaldariam?

Pensamos, também, ser problema interno dos estados a avaliação de como o narcotráfico, os direitos humanos, o terrorismo e as violações ao meio ambiente afetam as suas estruturas institucionais, e como devem aplicar os mecanismos de defesa disponíveis.

Para harmonizar idiosincrasias, que não chegam a constituir-se em divergências definitivas, torna-se fundamental a criação de um clima de confiança para a construção de um sistema de segurança, onde subsistem percepções contraditórias quanto às ameaças.

As medidas para aquisição de confiança mútua entre países poderão ser o veículo para o aprimoramento desse sistema, em evolução.

A OEA e as medidas de aquisição da confiança

A OEA vem dando grande importância à hipótese de adoção de medidas de aquisição de confiança mútua entre países, hoje conhecidas pela sigla em inglês

CBMS, promovendo estudos e discussões profundas, culminando com recente reunião de peritos para codificá-las.

Entendemos a importância de tais medidas, mas admitimos, também, que elas não devam ser superdimensionadas, nem importadas de outros conflitos ou regiões estratégicas.

Referimo-nos, diretamente, a algumas sugestões para importação da experiência européia, desenvolvida durante a confrontação militar entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia, sob ambiente de possibilidades nucleares.

A AL, como já dissemos, vive situação de marginalização estratégica e de baixo índice de ameaças.

Frisamos que nela os aspectos de segurança devem subordinar os aspectos da esfera militar aos das decisões políticas, engajando todos os setores da sociedade na elaboração de seu sistema de segurança hemisférica.

Fica pois evidente a inconveniência de aceitação de CBMS européias e sugerimos os seguintes parâmetros para análise das medidas de confiança na América do Sul:

- a região é, das diversas áreas do globo, a mais pacífica;
- a estabilidade democrática é fundamental para a paz e a segurança;
- o esforço deve ser pela prevenção e conservação das CBMS já existentes;
- a paz e a segurança vigentes não deverão ser influenciadas por manifestações extracontinentais;
- as duplicações de mecanismos já existentes devem ser evitadas;
- a segurança deve ser fruto de integração regional originada dos segmentos políticos e econômicos, trazendo a reboque, e quando necessário, o militar;
- as condições políticas atuais no hemisfério são favoráveis ao fomento das CBMS;
- as CBMS com o caráter de verificação ou intrusivas, por incoerência, devem ser afastadas.

Dentro dessas diretrizes ou sugestões, poderão ser implementadas um sem número de CBMS, abrangendo os diversos campos do poder.

Conclusão: propostas para criação de um sistema internacional de segurança para a América Latina

São bem conhecidas algumas posturas da política externa brasileira na defesa de interesses e posições de natureza universal, opondo-se a quaisquer hegemonias militares, políticas ou econômicas, favorecendo a integração regional e sub-regional em paralelo à abertura da economia aos demais parceiros, e contribuindo politicamente para que a AL seja um fator de paz e de progresso com base nos valores da civilização ocidental, mercê de ser ela a região menos armada do mundo.

Ainda, recorrendo a evidências em relação à segurança hemisférica, reafirmamos que:

- as ameaças são de carácter estrutural, oriundas da pobreza e das carências sócio-econômicas;
- o novo contexto da AL favorece o conceito de segurança cooperativa, mas devemos ter em mente que a OEA é de estruturação continental;
- os focos de contenciosos latentes na AL são pequenos conflitos bilaterais, perfeitamente contornáveis;
- os conceitos de segurança devem amadurecer progressivamente, com base em preceitos sólidos e à margem de mosaicos contraditórios;
- quanto ao estamento militar, não se admite envolvimento direto no combate ao narcotráfico e na proteção ao meio ambiente; lembrando ainda que os esquemas para reduções em gastos em defesa devem ser olhados com cautela, uma vez que nas forças armadas do país a relação com o PIB é irrisória em comparação com gastos mundiais.

Como conclusão queremos deixar algumas reflexões, sobre propostas para adoção de um sistema de segurança na AL: coerentes com a evolução dos conceitos aqui apresentados, amparadas na política externa exercitada pelo país e fundamentadas na vivência profissional com o trato deste tipo de assunto:

- deve haver prioridade para o estabelecimento de um clima de confiança mútua;
- o ideal seria fundamentar a reestruturação do sistema em núcleos constituídos por associações sub-regionais, sem desconsiderar o carácter de individualidade de cada um dos países latinos;
- devem ser identificados os objetivos comuns dessas associações, extraídos de traços culturais e da necessidade de contraposição às ameaças prioritárias de cada sub-conjunto considerado;
- devem prevalecer, na elaboração do conceito de segurança, as componentes política, econômica e social como fatores de integração sub-regional, trazendo como consequência a componente militar;
- em qualquer situação, os mecanismos de segurança assentados deverão preservar os conceitos de soberania, sem quaisquer idéias de relativização, como aliás a própria Agenda para a Paz da ONU e a Carta da OEA;
- uma maior aproximação e incremento de diálogo entre forças militares, valendo-se dos fóruns atualmente existentes, seria por certo um fator de dissuasão às ameaças

à segurança hemisférica, valendo-se do exercício de uma diplomacia militar. OBS: citar o trabalho em desenvolvimento.

o estabelecimento de vínculos de relacionamento franco, inteligente, conhecimento recíproco e melhoria da comunicação dos países latinos com a parte forte do poder assimétrico seria de todo desejável; ganhar-se-ia em transparência e compreensão das necessidades fundamentais de cada país, viabilizando soluções políticas adequadas.

Ao encerrar este trabalho, ressalto, uma vez mais, que o tênue posicionamento estratégico da AL e a ausência de ameaças externas conduzem a pensamentos sobre integração regional e associações sub-regionais, tendo como objetivo neutralizar influências hegemônicas não-desejadas pela maioria dos países que a integram.